



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

NT

MARCOS PIMENTEL BICALHO

**IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPORTES
DO PARTIDO DOS TRABALHADORES NOS MUNICÍPIOS DE
DIADEMA (1983-1992) E SANTO ANDRÉ (1989-1992)**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP - Área de Concentração : Administração e Planejamento Urbano, como requisito para obtenção de título de mestre em administração.

Orientadora: Prof^a Regina Silvia Pacheco

São Paulo, 1993



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



52/94



1199400052

Carlos

Escola de Administração de
Empresas de São Paulo

Data

10.02

N.º de Chamada

238.475

(816.11)

85832

N.º Volume

52/94

Registrado por

CR

Dis.

e.1

SP-00006555-6

DESCRIÇÃO BIOGRÁFICA

BICALHO, Marcos Pimentel - Implantação da Política de Transportes do Partido dos Trabalhadores nos Municípios de Diadema (1983 - 1992) e Santo André (1989 - 1992). São Paulo, EAESP/FGV, 1993. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Administração e Planejamento Urbano).

Resumo: Trata das experiências de gestão do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros nas cidades de Diadema (1983 a 1992) e Santo André (1989 a 1992) nas administrações do Partido dos Trabalhadores, dentro de uma perspectiva do resgate do caráter público do Estado. Apresenta a origem e os motivos da crise do modelo atual de organização deste serviço, e a trajetória da elaboração da proposta do Partido dos Trabalhadores para a sua reorganização. Os focos da análise são a qualidade do serviço, a política tarifária e as relações da administração municipal com outros agentes envolvidos: usuários, trabalhadores, setor privado e o próprio partido.

Palavras-Chave: Política de Transportes, Transporte Coletivo Urbano, Serviços Públicos, Relação Público-Privado, Partido dos Trabalhadores

Agradeço a todos os amigos, colegas e professores que, de uma maneira ou de outra, incentivaram e contribuíram para o desenvolvimento desse trabalho.

Em particular gostaria de lembrar: Biba, que conseguiu realmente dar um norte para o confuso conjunto de idéias que eu fui juntando ao longo desse caminho, cobrar e estimular na hora certa; Valeska, que abriu as portas do PT e de sua casa para reconstruir um pouco dessa história toda; Maurício, que apontou o caminho e acabou fugindo para os pampas; Villar, um amigo de muitas cervejas que não me deixou desistir; Vaz, que conseguiu desatar o nó com sua brilhante racionalidade; e o Carioca, que garantiu a produção.

Mas confesso que jamais teria chegado ao fim sem a Sílvia.
Obrigado!

ÍNDICE

I. Apresentação	1
II. Transporte Coletivo Urbano no Brasil: Gênese e Crise do Modelo de Organização	6
2.1. Introdução	7
2.2. A Evolução da Relação Público x Privado na História da Organização dos Serviços de TCU no Brasil	7
2.3. A Crise do Modelo de Organização do TCU	19
III. A Política de Transportes do Partido dos Trabalhadores	27
3.1. A Evolução das Formulações do PT	32
3.2. As Propostas do PT	37
IV. A Experiência de Diadema	51
4.1. Primeira Fase: Gestão através da Política Tarifária	54
4.2. Segunda Fase: Descontrole da Gestão	60
4.3. Terceira Fase: Estatização	68
4.4. Quarta Fase: Reestruturação da Gestão	78
4.5. Quinta Fase: Privatização	96
V. A Experiência de Santo André	107
5.1. Primeira Fase: Fiscalização	112
5.2. Segunda Fase: Intervenção e Início da Operação Pública	124
5.3. Terceira Fase: Municipalização e Operação Mista	134
VI. Conclusões	150
6.1. A Política de Transportes do PT	151
6.2. As Propostas de Ação do PT	153
6.3. As Administrações Petistas	156
VII. Bibliografia	160

CAPÍTULO I

Apresentação

Os serviços de Transporte Coletivo Urbano (TCU) no Brasil têm se constituído em um grande e crescente problema social, principalmente nas grandes e médias cidades. Todos os parâmetros normalmente utilizados para indicar a qualidade e a eficiência do TCU - não restrita ao seu conceito econômico - têm apresentado uma evolução negativa: aumentam os tempos de viagem, diminuem o conforto e a confiabilidade do serviço para os usuários, aumenta a participação dos gastos com transportes nos orçamentos familiares, crescem os custos sociais decorrentes das externalidades negativas de sua produção (congestionamentos, poluição, horas perdidas, etc), só para citar os mais evidentes, tanto para os usuários diretos como para o conjunto da sociedade.

As causas destes problemas são variadas, e têm sido insistentemente analisadas, pelo seu enfoque urbano, econômico ou organizacional. Não é objeto de análise desse trabalho retomar estes estudos, exceto nos aspectos relacionados com a organização institucional da prestação dos serviços de TCU, ou seja, a relação entre o setor público e o setor privado.

Para isto, utilizando a bibliografia disponível sobre o assunto, foi feita uma breve evolução do modelo de organização da prestação desse serviço no Brasil, com a constatação da emergência de uma crise deste modelo a partir do final da década de 70, que está apresentada no segundo capítulo.

Algumas premissas precisam ser colocadas. Em primeiro lugar, a busca destas soluções, no Brasil atual, passa pelo Estado. Os serviços de TCU estão definidos constitucionalmente como de responsabilidade estatal. Ainda que possa haver setores que defendam uma posição diferente, isso hoje é um fato.

Em segundo lugar, o Estado não é uma abstração, uma entidade autônoma e estática. Ao contrário, representa uma relação política que ocorre na sociedade e, por sua vez, é palco de uma disputa entre diversas visões e posições contraditórias e conflitantes. Em uma sociedade regida por regras políticas democráticas, no seu sentido mais tradicional, esta disputa se dá pelo processo eleitoral, conduzida por partidos políticos.

Também não é o caso de se fazer uma análise do papel dos partidos, ou uma reconstituição de como surgiram e o que representam os atuais partidos que participam da cena política nacional. Esses comentários iniciais pretendem apenas apontar a importância desse processo político de organização da sociedade sobre as definições das políticas públicas.

Existem muitos espaços onde são discutidas, formuladas e produzidas as alternativas de soluções para os problemas da administração pública: entidades classistas, universidades, órgãos públicos e partidos políticos por exemplo. Dentre estes, os partidos deveriam ter um papel privilegiado, afinal é através deles, pelo menos formalmente, que são implementadas as políticas.

Não se pode dizer que esta identificação entre partido político e políticas públicas seja uma regra no Brasil, pelo contrário, certamente é exceção. Ainda é muito presente na cultura política do País a posição de que "não importam as idéias (ou os partidos), importam os homens". Talvez até esse discurso seja amplamente majoritário. Entretanto, entendo que, em geral, essa visão busca apenas esconder os reais interesses que estão por trás das decisões do poder público, e que esta identificação é importante e positiva.

Daí porque estudar a proposta de um partido político para o enfrentamento das questões acima colocadas, em particular para a reorganização do sistema de TCU, entendida não em seu

aspecto físico, mais atinente ao planejamento urbano propriamente dito, mas em seu aspecto institucional, dentro da estrutura da administração pública.

Basta uma rápida passagem pelas disputas eleitorais recentes, principalmente para os cargos executivos municipais, para perceber a grande variedade de alternativas que têm sido formuladas para a solução dos mesmos problemas e apresentadas para a sociedade brasileira.

Estas propostas contudo se polarizam entre dois blocos: um conservador, representado pelo pensamento neo-liberal, defendendo a mínima intervenção estatal e a regulação das atividades exclusivamente pelas leis de mercado, e outro progressista, englobando diversas tendências, que têm em comum a busca de uma maior igualdade na distribuição dos recursos dentro da sociedade, contando com a ação do Estado para tal.

As propostas sobre o papel do Estado na organização dos serviços públicos em geral, e do TCU em particular, passam igualmente por este debate. Como poderá ser melhor observado no Capítulo II, as alternativas de reestruturação dos serviços de transporte também se dividem em uma visão conservadora e uma visão progressista.

Não existe apenas uma proposta que represente claramente este campo progressista. A escolha do Partido dos Trabalhadores (PT) é essencialmente subjetiva. Ainda que possa ser feita uma discussão para tentar verificar se suas propostas representam melhor ou pior esta postura, não foi este o caminho adotado.

A opção pelo PT se deveu, repito, a uma escolha subjetiva, vinda da minha inserção política e técnica na elaboração das propostas que serão discutidas ao longo desse trabalho.

O PT, em particular, ainda que não exclusivamente, tem se caracterizado pela preocupação em criar aquela identidade citada acima, elaborando um conjunto de propostas sobre os temas mais gerais e os setoriais da administração pública, procurando formular suas próprias políticas de intervenção sobre os serviços públicos.

Esta tentativa não se dá de forma linear e objetiva. Diferenças de concepções entre forças internas ao partido e mudanças nas condições objetivas de organização e prestação dos serviços, fazem com que essa elaboração seja um processo descontínuo, com avanços, estagnações e transformações, às vezes radicais, nas suas metas e táticas.

A formulação da "política de transportes" do PT não ocorreu de forma diferente. As aspas inclusive são intencionais, pois muitos defendem que não se pode falar de uma política do partido para este setor, seja pela complexidade do tema, seja pela diversidade de concepções internas.

Em todo caso, procurei entender e relacionar os pontos, ainda que não consensuais, que configurassem pelo menos algumas "linhas de força" para a (re)organização dos serviços de TCU, e que pudessem representar os elementos constitutivos de uma política do partido para os transportes. No Capítulo III, está apresentada a evolução destas idéias que, a partir de agora, serão tratadas como uma política, ainda que com discordância de alguns. Nesse mesmo capítulo serão caracterizados as principais propostas que a constituiriam, considerando o momento das eleições municipais de 1988, a saber: estatização dos serviços, luta pela tarifa social e criação de mecanismos de participação popular.

Para a reconstituição destas propostas, da origem do PT até as eleições de 1988, foram pesquisados materiais diversos produzidos pelo partido, principalmente mas não só, sobre as

questões de transporte coletivo. Também foram feitas entrevistas com participantes diretos destes processos, que permitiram esclarecer alguns importantes pontos "não escritos". Finalmente, pude contar com a minha própria experiência, na forma de uma observação participante, de boa parte destes processos.

Até 1983, quando assumiu a Prefeitura de Diadema, o PT não havia tido oportunidade de colocar em prática suas políticas. Esta primeira experiência, como será visto adiante, teve pouco rebatimento no processo de produção teórica das propostas do partido. Foi a partir de 1989, com a responsabilidade de administrar as maiores e mais importantes cidades do Estado de São Paulo, que se deu efetivamente a possibilidade de aplicá-las e testá-las.

Para a análise deste período pós-89, não foi possível, ainda que fosse desejável, tratar de todas as experiências de administração do PT. Pelas limitações de tempo e de recursos, tive que escolher algumas cidades. Entendi ser importante não restringir a abordagem a apenas uma, pois os condicionantes locais poderiam muito facilmente ser confundidos com aspectos estruturais da política implantada.

A cidade de São Paulo, sem dúvida a experiência mais importante de administração petista, mais em função de seu peso político do que pelos resultados ali obtidos, foi descartada, pela sua complexidade material e analítica. Era conveniente, dentro de uma perspectiva comparativa, tratar de realidades mais ou menos próximas, a opção mais lógica estava na região do ABC, onde o PT contava com três Prefeituras: Santo André, São Bernardo do Campo e, pela segunda vez, Diadema.

Novamente a minha posição pessoal contribuiu para a escolha, acompanhava o sistema e os problemas de transporte do ABC desde 1985, em função de minha atuação profissional na gestão do sistema intermunicipal de transporte coletivo sobre pneus, dentro da Companhia do Metropolitano; havia trabalhado durante um ano, 1989, na Prefeitura de Diadema, na Divisão de Trânsito e Transportes do Departamento de Serviços Urbanos; e trabalhei em Santo André, de 1990 a 1992, na implantação e gestão da empresa municipal operadora de transporte coletivo.

Pretendia inicialmente trabalhar com os três municípios, e acho que foi uma falha não ter conseguido. A escolha de apenas duas cidades não foi uma opção, foi uma necessidade, devido à absoluta limitação de tempo, exclusivamente.

Tendo que escolher apenas duas cidades, Diadema não poderia ficar de fora, afinal foram dez anos de administração do PT no município, com consequências que poderiam ter afetado, principalmente entre 1983 e 1988, a própria formulação da política de transportes do PT.

A opção por Santo André se deveu basicamente a dois fatores: a minha participação pessoal na administração e a sua diversidade de caminhos, em relação às outras duas cidades e às posições majoritárias dentro do próprio partido.

A reconstituição e a avaliação das experiências de Diadema e Santo André estão apresentadas respectivamente nos Capítulos IV e Capítulo V.

Em cada cidade, o período estudado foi dividido em fases, definidas pelo padrão de atuação da administração municipal na sua relação institucional com os demais agentes envolvidos e na forma de organização da gestão do TCU. Para Diadema foram estabelecidas cinco fases e para Santo André, três.

Estes padrões foram buscados através da análise de seis variáveis que considere constitutivas das posições do PT: a qualidade do serviço, a política tarifária e a relação com os usuários, com os trabalhadores, com o setor privado e com o próprio PT.

Foram utilizados materiais produzidos pelas próprias administrações, pelo partido e por representantes dos diversos agentes envolvidos. Também foi realizado um levantamento na imprensa local (Diário do Grande ABC e Diadema Jornal) durante todo o período focado e colhidos depoimentos de pessoas participantes nestes processos.

A preocupação central desse trabalho foi refletir sobre o processo de implementação das propostas de um partido político, procurando entender o movimento entre a formulação e a experiência prática. Não se pretendeu julgar os méritos, nem os resultados das ações destas administrações municipais, tampouco concluir definitivamente pelo acerto ou pelo erro das proposições formuladas pelo Partido dos Trabalhadores.

Outro objetivo, específico, desse trabalho foi a reconstituição sistemática das ações destas duas Prefeituras na área de TCU. O registro dessas experiências atendeu uma preocupação particular, a de organizar uma grande quantidade de informações importantes sobre esta história recente.

O trabalho ainda serviu como um espaço de reflexão crítica sobre a política de transportes do PT, revendo conceitos que dificilmente poderiam ser questionados apenas pelo debate teórico. Nesse sentido, procurei aproveitar a possibilidade de articulação de três espaços normalmente tão distintos, mas que na verdade são complementares: a produção acadêmica, a atuação na implantação concreta de políticas públicas e a militância política.

Para nortear essa reflexão, foram formuladas algumas hipóteses que serão retomadas nas conclusões apresentadas no Capítulo VI:

- A formulação de políticas pelo partido deve apresentar algum grau de dificuldade na sua transposição para a prática das administrações; as condicionantes locais devem interferir na condução da política de transporte de cada cidade, podendo chegar a alterá-las e a descaracterizá-las.
- Parte das dificuldades na condução da política de transportes nas cidades pode ser debitada aos problemas específicos de cada cidade (relação de forças locais, capacidade técnica, por exemplo), mas parte pode ter raízes em erros na elaboração teórica do próprio partido.
- Para que haja uma interação entre os espaços e os momentos de formulação e implementação das propostas, o padrão de ação das administrações deveria acompanhar as mudanças do discurso do partido e, por sua vez, contribuir para sua revisão e atualização.

CAPÍTULO II

Transporte Coletivo Urbano no Brasil: Gênese e Crise do Modelo de Organização

2.1. Introdução

Não é objeto desta análise explicar a evolução das formas de organização dos serviços de transporte coletivo urbano (TCU) no Brasil. Mas alguns elementos dessa história são importantes para a compreensão das condições em que se constituíram as propostas do Partido dos Trabalhadores para o setor, bem como para entender os aspectos que interferiram decisivamente nas suas tentativas de implantação concreta.

O ponto de partida é a constatação de uma crise por que passou, e passa, este serviço a partir de meados da década de 70. Os elementos dessa crise serão discutidos mais adiante, mas é possível adiantar que o caráter privado da organização dos serviços deixou de dar conta da sustentação de sua própria lógica interna, a saber: a sua estruturação mercantil, isto é, regida pelas regras do mercado capitalista, e a sua função social, de atender minimamente as necessidades de deslocamentos na sociedade.

Duas ressalvas são essenciais: primeira, o caráter privado dos serviços de TCU não está definido pela propriedade (pública ou privada) das suas instituições; em segundo lugar, o fato de um determinado modelo de privatização dos serviços estar esgotado, não significa que a sua redefinição passe, necessariamente, pela retomada do seu caráter público.

Com relação a esse segundo aspecto, o problema não pode ser visto de forma restrita aos serviços de transporte, nem ao quadro da sociedade brasileira:

"Os debates frequentemente se cristalizam em torno das formas de transportes que podem ser observadas em diversos lugares, na tentativa de se definir o esquema de organização de transporte mais eficaz. Porém, eficaz com relação a que critérios? Para satisfazer que tipos de necessidades? Assim, como em outros setores econômicos, estabeleceu-se um confronto entre dois modelos: o liberal, de economia de mercado, e o intervencionista, os quais se resumem na alternativa livre concorrência ou regulamentação." (Godard, 1988, pp. 06)

Ainda que esta crise, e a discussão sobre a sua superação, ultrapassem as fronteiras nacionais, o caso brasileiro apresenta suas especificidades, relacionadas com processos sociais, políticos, históricos ou econômicos. A complexidade da economia brasileira, a estrutura empresarial do setor privado nos transportes, o grau de urbanização e a organização política da sociedade, por exemplo, são fatores determinantes dos rumos para a formulação de um novo cenário na provisão dos transportes coletivos, bem como dos demais serviços urbanos.

Mas, crise do quê? Quais foram as condições sob as quais se organizaram os serviços de TCU no Brasil?

2.2. A Evolução da Relação Público x Privado na Organização dos Serviços de TCU no Brasil

É consenso entre as análises que procuram entender a provisão do TCU no Brasil, pelo menos dentro da perspectiva de seu tratamento como um serviço público, que grande parte de seus problemas se originam na lógica privada de sua produção.

Os serviços urbanos, além de serem atividades necessárias para o funcionamento do conjunto da sociedade, um fator de produção, são também uma atividade econômica em si (ver Coing, s/d). Nos países capitalistas desenvolvidos, principalmente no Pós-Guerra, eles receberam um tratamento especial do Estado, como uma forma de se realizar investimentos na reprodução ampliada da força de trabalho. Ao contrário, no Brasil os investimentos públicos se voltaram prioritariamente para criar as condições de reprodução do capital:

"Em princípio se poderia dizer que existe uma hierarquização no caso dos valores coletivos urbanos, quanto à sua atenção prioritária por parte do Estado. Inicialmente se atendem com preferência os valores de uso coletivo que afetam diretamente a produção de mais-valia, ..., e finalmente, se atendem os valores de uso ligados à reprodução da força de trabalho." (Jaramillo, 1983, pp. 28)

A falta de um fundo público voltado para a regulação do mercado de trabalho e para a reprodução da força de trabalho caracterizou o que Francisco de Oliveira (1985) denominou de "Estado de Mal Estar"¹. Sem recursos para investir na provisão desses serviços, o Estado determinou a sua provisão, seja através de instituições públicas ou através do setor privado, por uma lógica de auto-sustentação dos serviços pelos seus consumidores diretos, segundo as regras do mercado capitalista, configurando o que Daniel (1988a) chamou de "privatização do Estado":

"Como expressão dessa *privatização do Estado*, os serviços públicos essenciais à reprodução da força de trabalho - a cargo do poder público ou da iniciativa privada - tiveram sua lógica de produção regida por critérios de rentabilidade capitalista, por conseguinte excludentes do ponto de vista social." (Daniel, 1988, pp. 22 - o grifo é do autor)

Alguns serviços, que apresentavam as características típicas dos chamados Meios de Consumo Coletivo: alto grau de investimento, consumo não excludente, período de rotação do capital prolongado e riscos excessivos (ver Jaramillo, 1983, pp. 23), não atraíram os capitais privados, e o Estado se encarregou minimamente de sua provisão, geralmente de forma excludente e, com precária qualidade. Entretanto, outros, pelas características de seu processo de produção, puderam se tornar setores rentáveis de investimento, e portanto atraentes para o setor privado. No Brasil, principalmente depois da década de 50, o TCU é um destes casos.

Pelo menos a partir desta data, a prestação dos serviços de TCU passou a ser caracterizada como uma atividade que, "pelo baixo investimento exigido, pode ser explorado com rentabilidade pelo capital privado" (Itacarambi, 1985, pp. 12). O interesse da iniciativa privada, aliado à conveniência do poder público em não destinar recursos para este setor, determinou que o TCU recebesse historicamente um tratamento de "negócio privado", privilegiando seu lado econômico, em detrimento do social.

A lógica mercantil, citada por Daniel, já seria em si um grave problema para a prestação de um serviço essencial nas condições sócio-econômicas do País, devido ao não atendimento de parcelas expressivas da população que não podem pagar por ele, pelo menos na quantidade e na qualidade desejadas. Além disso, em muitas situações, ela foi agravada por compromissos

1. O Estado de Mal-Estar é uma contraposição ao conceito de Estado de Bem-Estar, característico da social-democracia europeia, que tem como um princípio fundamental a existência de um fundo público voltado para a reprodução da força de trabalho.

políticos entre o setor público e os agentes privados operadores que lhes permitiu condições extremamente favoráveis (para o setor privado) em termos de rentabilidade.

A constatação dos problemas decorrentes desse caráter privado, da exploração dos TCU, reforçou a tese de defesa da estatização como a única forma de garantir a prestação adequada e eficiente do serviço, já presente na cidade de São Paulo nos debates que antecederam a criação da CMTC na década de 40.

Entretanto, a ação estatal nos transportes raramente se deu no sentido de modificar esta relação de favorecimento do setor privado. Ao contrário, normalmente serviu sempre para reforçá-la.

Esta relação de cumplicidade entre o setor público e o privado pode ser vista na evolução da política de transportes conduzida pelas administrações municipais desde o início do século, quando se instalaram os primeiros serviços de transporte coletivo em algumas cidades brasileiras.

A atuação da Prefeitura de São Paulo na organização dos transportes urbanos na cidade tem sido utilizada como referência para a compreensão desta relação público x privado, entretanto a sua transposição para outras cidades merece alguns reparos.

Ao analisar o caso de São Paulo, Itacarambi identificou seis períodos distintos (ver Itacarambi, 1985, pp. 33):

- até 1925, quando o serviço de bondes era operado com exclusividade por uma concessionária de capital estrangeiro, a Light, a oferta era determinada pelos critérios comerciais da concessionária;
- de 1925 a 1946, com o aparecimento dos primeiros auto-ônibus operados por particulares, concorrendo com o serviço de bondes, a oferta era determinada em função dos interesses comerciais de cada empresa, algumas vezes conflitantes entre si;
- de 1947 a 1955, com a saída da Light da operação dos serviços de transporte urbano, a criação da Companhia Municipal de Transportes Coletivos - CMTC, e a redução da participação do capital privado nos serviços de ônibus, a oferta passou a ser definida segundo *critérios sociais da administração pública*;
- de 1956 a 1961, as empresas privadas aumentaram a sua participação no sistema, coexistindo critérios sociais e comerciais na exploração do serviço;
- de 1962 a 1974, com a predominância da operação privada em regime de concorrência, a oferta voltou a ser definida pelos interesses comerciais das empresas, ficando a empresa pública com a operação da parcela não rentável do serviço;
- a partir de 1975, consolidada a complementaridade entre a operação pública e a privada, o "critério social" da administração pública passou a contemplar os interesses do setor privado.

A experiência da cidade de São Paulo talvez não possa ser generalizada para o conjunto das cidades brasileiras, ou mesmo para os demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo, mas a sua importância no cenário nacional a coloca como uma importante referência para os debates e para a formulação de políticas de TCU no Brasil.

A análise de Daniel, mais genérica e baseada na evolução da economia brasileira, apresenta uma periodização um pouco diferente (Daniel, 1987, pp. 43/59):

- até 1930, com a predominância dos sistemas de bondes elétricos em algumas cidades, apesar do aparecimento dos primeiros ônibus após a Primeira Guerra mundial, operados por pequenos proprietários;
- de 1930 a 1955, as mudanças econômicas da sociedade produziram transformações nos sistemas de transportes, com a adoção da opção rodoviária, em detrimento do transporte ferroviário. A criação da CMTC também é citada, mas sem a importância atribuída por Itacarambi de representar uma mudança no padrão da organização dos serviços;
- de 1956 a 1974, com a consolidação do processo de industrialização iniciado por JK e finalizado pelos governos militares, os sistemas de TCU também se consolidaram sobre o transporte por ônibus, operados por pequenos empresários privados;
- de 1974 a 1980, quando a economia brasileira sofreu os primeiros impactos da crise mundial precipitada pelo "primeiro choque do petróleo", mas ainda conseguindo sustentar o nível da atividade produtiva interna; nos transportes, o Governo Federal passou a intervir nas questões relacionadas com o transporte urbano, principalmente com investimentos em sistemas de alta e média capacidade. Observou-se uma valorização das atividades de gestão, pelo menos nas cidades de maior porte, apesar da continuidade da predominância da operação privada dos serviços de ônibus; outro fato importante, com a crise política do regime militar, a sociedade civil se fortaleceu e surgiram os movimentos populares reivindicando a melhoria dos serviços públicos;
- de 1981 a 1986, a recessão econômica e a mudança política com a eleição de governos municipais e estaduais "democráticos" produziram uma crise aberta na forma de organização privada dos serviços de TCU, acentuando a contradição entre interesses privados dos operadores e públicos dos usuários;

Os pontos colocados acima representam uma resumida apresentação das duas análises, apenas para introduzir elementos mínimos para a adoção, para os efeitos deste trabalho, de algumas fases básicas da evolução das políticas de transporte municipais, na perspectiva central de sua relação com o setor privado.

As alterações na política federal para os transportes urbanos só serão consideradas nos aspectos mais diretamente interligados com a política municipal e a organização dos serviços de baixa capacidade. Do mesmo modo, serão apenas analisadas as relações do poder público municipal com este tipo de sistema - ônibus - por dois motivos:

A implantação de sistemas eletrificados (ferrovias urbanas, bondes e tróleibus) não foi generalizada nas cidades brasileiras, e onde ocorreu, à exceção do início do século, contou com participação direta de investimentos públicos, e pouco afetou a configuração (sócio-econômica, não espacial) dos sistemas privados de transporte por ônibus. O caso de São Paulo, até a década de 30 também é atípico; neste período, os serviços de TCU, na maioria das cidades, ainda eram inexistentes ou de pouca expressão. Tomando Santo André como exemplo, a primeira linha de ônibus atendendo o município foi criada apenas em 1931, e as primeiras empresas surgiram só no início da década de 50 (ver Cardoso, 1992, pp. 30/33).

Em segundo lugar, foi o transporte de baixa capacidade que se tornou hegemônico no País, respondendo pela quase totalidade do atendimento do TCU, e foram dirigidas a esse sistema as

propostas que serão analisadas adiante.

Assim, é possível considerar que a história dos transportes coletivos urbanos por ônibus, na maioria das cidades brasileiras começou a partir do meio da década de 20, distribuído através de uma infinidade de pequenos proprietários. Data de 1925 o surgimento dos serviços de auto-ônibus na cidade de São Paulo, favorecido por uma de suas principais características: a flexibilidade de acompanhar a expansão da área urbana, com reduzido custo de implantação (Itacarambi, 1985, pp. 38).

A atuação do poder público nesta fase apareceu mais voltada aos problemas urbanos decorrentes da "falta de coordenação entre os modos de transporte" que atendiam a cidade, causando problemas ligados à circulação na cidade, fato que dificilmente deveria ocorrer em cidades de menor porte.

Na verdade, as políticas municipais se limitavam a investimentos no sistema viário, deixando ao setor privado a liberdade de organizar os serviços exclusivamente segundo seus interesses. As iniciativas de organização dos serviços, quando ocorreram, ainda que revestidas de um discurso de defesa do interesse público, contribuíram para garantir a rentabilidade do setor, através de medidas como a limitação do número de empresas operadoras.

"O ato nº 643 de julho de 1934 resultou na unificação dos proprietários de ônibus, reduzindo-os de 500 para 53, surgindo então as primeiras empresas de ônibus." (Itacarambi, 1985, pp. 73)

A principal característica da relação do setor público com os operadores de ônibus neste período inicial era a liberdade de organização dos seus serviços segundo uma lógica empresarial, ou seja, em função do atendimento de demandas que compensassem e garantissem o retorno aos investimentos realizados. Em São Paulo, a eles era destinada apenas a operação das regiões não atendidas por uma espécie de sistema estrutural operado pela Light através dos bondes.

Segundo Itacarambi, em 1946, com a criação da CMTC, teria havido uma mudança nessa relação, passando o serviço de TCU a ser organizado segundo *critérios sociais*". A criação da CMTC foi sem dúvida, um marco da atuação pública nos transportes na cidade de São Paulo, mas seria correto afirmar que teria sido no sentido de tratá-lo como *um problema social*? Esta postura frente ao setor privado poderia ser generalizada para outras cidades? E mais, que problema social seria esse?

Itacarambi define o primeiro período de operação da CMTC (1946 a 1955) como sendo norteado "quase que exclusivamente em função dos critérios sociais da administração pública" (Itacarambi, 1985, pp. 33), baseando-se em dois fatos: a afirmação por parte de representantes da administração municipal da necessidade de integração e coordenação dos serviços através da empresa municipal, e o crescimento da participação da CMTC no volume de passageiros transportados. Esta situação teria se alterado a partir de 1956, quando a "exploração pública cedeu lugar para a exploração privada".

O que teria mudado nesses 10 anos? A posição do poder público sobre o caráter do serviço ou as condições da iniciativa privada para assumi-lo?

Outras visões sobre a época apontam para uma resposta que estaria longe de caracterizar a decisão da Prefeitura como social:

"A partir do término da 2ª Guerra Mundial, entretanto, o capital estrangeiro aplicado nesses serviços desinteressou-se pela sua expansão, seja porque os brasileiros houvessem desenvolvido métodos eficientes de controle de seus lucros, seja porque as novas oportunidades de negócios propiciadas pela reconstrução européia fossem mais atraentes." (Branco, 1991, pp. 22)

"A verdade é que o Brasil de hoje não é mais aquele da década de 30, quando foi necessário não só lutar contra os interesses anti-nacionais de concessionários estrangeiros como também assumir a iniciativa de grande parte da construção da infraestrutura brasileira. Hoje, o empresariado nacional está capitalizado e capacitado à implantação e gestão de importantes serviços de utilidade pública" (Branco, 1991, pp. 28)

Na verdade, o capital internacional, que era responsável pelo transporte por bondes no início do século, não demonstrava mais interesse em continuar operando os serviços, e o capital nacional não possuía ainda capacidade para assumi-lo, pelo menos em uma cidade como São Paulo.

"Dado o volume de investimento necessário para reabilitar o serviço era imperioso que o poder público participasse da empreitada. A Light já não interessava os serviços, e as empresas de ônibus não dispunham de recursos para fazer frente ao problema." (Itacarambi, 1985, pp. 76)

A Light, desde 1937, já havia apresentado à Prefeitura sua intenção de "não mais empregar sua atividade na prestação de serviços de transporte coletivo" a partir de 1941, quando venceria seu contrato. Em 1940 fez uma proposta de venda de seu acervo utilizado no serviço de viação urbana².

Quando a Prefeitura decidiu criar a empresa municipal, permitiu às empresas particulares operadoras de ônibus a "continuidade dos serviços daqueles que assim o desejassem", as demais poderiam "receber o pagamento pelos seus respectivos acervos em dinheiro", ao contrário da Light que receberia apenas ações da Companhia. Procurava-se "minimizar a oposição dos empresários de ônibus, que ficariam com campo livre para continuar investindo seus capitais nessa atividade, diretamente, ou como sócios da Prefeitura". Das 34 empresas particulares existentes, 17 foram incorporadas à CMTC, as demais continuaram explorando as "linhas rurais" (ver Itacarambi, 1985, pp. 77/79).

Ressalte-se que as "linhas rurais", atendiam exatamente as "demandas crescentes da periferia", que acompanhavam o crescimento da cidade de São Paulo na época, com restrição apenas a penetrar na área central (4 km a partir da Praça da Sé).

Em outros momentos de seu trabalho, Itacarambi aponta que a criação da CMTC "foi um bom negócio para a Light e para as empresas de ônibus" e que, mesmo na sua primeira década de

2. Conforme relatório da Comissão de Estudos de Transporte Coletivo, CETC (item 51), citado por Itacarambi, 1985, pp. 75)

existência, a "sua política de distribuição de dividendos entre os sócios privados³ levou-a a apresentar constantes déficits financeiros", indicando que a sua função não seria "tão social assim", como ao afirmar que "a administração da CMTC estava então submetida aos interesses econômicos de seus acionistas privados" (Itacarambi, 1985, pp. 87/91).

Por essa breve exposição de fatos, é possível concluir que o *problema social* que justificava a criação de uma empresa municipal da época dificilmente pode ser entendido com o sentido que se dá ao termo hoje: o atendimento das necessidades da maioria da população. Não havia uma preocupação com uma prestação de serviços qualitativamente diferente da lógica privada, baseada no direito da população ao transporte. A "nova" preocupação do poder público não era pouco relevante - a constatação da importância do TCU para a sociedade, e a necessidade do Estado provê-lo - mas parece precipitado afirmar uma alteração na lógica privada dos serviços, do ponto de vista de alterar a sua prestação "segundo critérios de rentabilidade capitalista".

A criação da CMTC parece mais uma resposta do poder público a uma necessidade específica da cidade de São Paulo, do que uma nova posição do Estado no setor para garantir um serviço efetivamente público, como reconhece Itacarambi:

"A decisão de constituir a CMTC nos parece ser produto mais da força dos fatos do que das idéias." (Itacarambi, 1985, pp. 66)

Afinal esta medida não foi reproduzida na maioria das cidades brasileiras onde o capital privado nacional pudesse, na época, assumir a prestação dos serviços. Em Santo André, por exemplo, no início da década de 50 se consolidaram as empresas operadoras particulares que permaneceram no sistema até hoje (ver Cardoso, 1992, pp. 33).

A Prefeitura de São Paulo continuou dando total liberdade para as empresas privadas organizarem seus serviços como bem entendessem, apenas assumiu a operação da parcela do sistema que não interessava ao setor privado na época. Não há motivo portanto para considerar a sua criação como uma nova etapa, pelo menos a partir de uma alteração na relação entre os setores público e privado.

Durante toda a primeira metade do século, a situação parece ser a seguinte: o crescimento urbano aumentava a necessidade de oferta de serviços de transporte, criando um campo atraente de investimento para o setor privado, sendo progressivamente assumido como uma atividade econômica qualquer; na cidade de São Paulo, dada a incapacidade do capital nacional de realizar os investimentos necessários, o Estado se encarregou de manter a sua provisão.

Ao contrário, as mudanças ocorridas na década de 50 indicam uma substancial alteração deste quadro. Neste momento, o setor privado já se encontrava mais consolidado e dispunha de condições para ampliar sua participação no setor de transporte urbano. De 1954 a 1974, a participação das empresas privadas no volume total de passageiros transportados cresceu de

3. A CMTC foi constituída como uma Sociedade de Economia Mista, com seu capital assim distribuído:

- Prefeitura Municipal de São Paulo - 32 %
- Governo do Estado de São Paulo - 28 %
- Light - 24 %
- Empresários de ônibus - 16 %

(Itacarambi, 1985, pp. 79)

10,1% para 84,8%⁴. A frota em operação da CMTC entretanto não se alterou, permanecendo na faixa de 1000 veículos, o que significa que o crescimento da oferta de transporte, principalmente a partir da início da década de 60, foi absorvido quase que integralmente pelo setor privado.

Algumas explicações sobre o declínio da CMTC foram dadas, no início da década de 60, como sendo consequência de sua ineficiência administrativa. Entretanto os fatos indicavam os efeitos de uma política deliberada de reduzir a sua participação nos serviços.

Desde 1930, os serviços de bonde vinham sendo desativados, as dificuldades com peças e principalmente a penetração da indústria automobilística selou o seu destino no final da década de 60. Os tróleibus tiveram algum crescimento neste período, mas o alto custo de implantação destes sistemas restringiu a sua operação às empresas públicas.

Os serviços de ônibus diesel cresceram, afinados com os interesses da indústria automobilística nascente. Após a Segunda Grande Guerra, as empresas concessionárias dos bondes começaram a se desinteressar pela continuidade de sua operação, dando lugar ao transporte rodoviário. Os ônibus, inicialmente montados sobre chassis de caminhões importados, passaram, depois de 1956, a contarem com uma produção nacional, facilitando o seu crescimento e a redução de custos.

Da década de 60 em diante, o crescimento do setor privado foi constante e vertiginoso. O "negócio" de transporte coletivo era sem dúvida um ramo em expansão. A urbanização do país, que obedecia um ritmo intenso⁵, e o "rodoviarismo", tanto com a expansão da indústria automobilística, como com os investimentos públicos em infra-estrutura viária, tornavam favorável a atuação da iniciativa privada, pelo menos até a década de 70.

Estavam dadas as condições para ao crescimento do capital privado. Refletindo a sua afinidade com este setor, o poder público foi cedendo espaço para a operação privada. Em São Paulo, a partir de 1957, na gestão do prefeito Adhemar de Barros, a Prefeitura passou a favorecer a expansão das empresas particulares, cedendo-lhes inclusive as linhas rentáveis da CMTC. O argumento era que a empresa pública não tinha condições de assumir novos serviços.

Desde 1955, a CMTC vinha aprofundando sua crise. Além de não comprar novos veículos para ampliar a sua frota, passou a ter problemas crescentes com a sua manutenção. Com a transferência de linhas rentáveis para as empresas privadas, a empresa municipal passou a realizar atendimentos em bairros mais distantes, segundo interesses políticos da Prefeitura. Resultado: aumentou a extensão total de suas linhas e diminuiu o volume de passageiros transportados, ou, em outras palavras, piorou a qualidade do seu serviço e aumentaram os seus custos (ver Itacarambi, 1985, pp. 99/100).

Do outro lado, as empresas privadas ampliavam seus serviços e consolidavam sua imagem

4. COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES COLETIVOS - CMTC (1985)

Reorganização do Transporte Coletivo em São Paulo
Cadernos Técnicos CMTC nº 2

5. De 1950 a 1980, a população urbana no Brasil passou de 36,7% para 67,7%, enquanto o número de cidades com 20.000 habitantes ou mais passou de 96 para 482 (Daniel, 1987, pp 46). O crescimento das cidades certamente produziu um aumento das necessidades de transporte para seus habitantes.

inclusive junto ao público. Em 1959 já operavam o mesmo número de linhas que a CMTC e transportavam um número maior de passageiros. Nesta época, ocorreu uma campanha pela extinção e venda da empresa municipal.

Na década de 60, consolidou-se o sistema que iria permanecer estável por cerca de 15 anos. A CMTC, devido às características de suas linhas e às ingerências políticas na sua administração, operava com custos elevados, que eram a base para a definição da tarifa, garantindo ao setor privado uma excepcional rentabilidade. As concessões para a operação das linhas eram distribuídas sem que houvesse nenhum procedimento licitatório, em meio a acusações da imprensa de ocorrência de "leilões" para a sua distribuição, muitas vezes a empresas que nem existiam ainda (ver Itacarambi, 1985, pp. 104).

Respondendo às pressões, a CMTC ameaçou por um fim às permissões clandestinas e retirar de circulação os seus ônibus. Porém, em 1961, entre as linhas operadas por particulares, 152 tinham contratos registrados (concessões) e 200, permissões, sendo que, destas, 110 eram clandestinas, algumas possuindo apenas autorização verbal de ex-diretores da CMTC. Em 1966 a situação das permissionárias foi regularizada por decreto (ver Itacarambi, 1985, pp. 109).

A forma de financiamento do transporte urbano continuou pautada apenas por critérios empresariais, com as tarifas pagas pelos usuários cobrindo integral e exclusivamente os seus custos. Para as empresas operadoras isto não representava problema. No caso de São Paulo, a tarifa calculada considerando os custos da CMTC garantia a sua alta rentabilidade. Na maioria das cidades eram os próprios empresários que definiam o preço da tarifa, ainda que ela necessitasse de uma homologação pelo poder público⁶.

Durante todo este período, raramente os interesses das empresas de ônibus foram conflitantes com os das administrações municipais. Participantes do que Daniel chamou de "poder econômico local"⁷, os empresários sempre influenciaram as decisões de políticas municipais, visando garantir a maximização de sua lucratividade.

Porém, em contrapartida, o sistema apresentava muitos problemas de ineficiência. A liberdade dada ao setor privado para a organização dos serviços produziu efeitos que inviabilizavam medidas de racionalização. Mesmo na época de maior desenvolvimento da operação privada, nos meios técnicos se defendia a coordenação unificada pelo poder público dos diversos sistemas de transporte como "a única forma de resolver os graves problemas do transporte coletivo urbano"⁸.

Para garantir uma demanda cativa, as empresas particulares costumavam dividir a cidade em

6. Da década de 70 até 1981, as tarifas do TCU eram estabelecidas pelo Governo Federal, através do CIP, Conselho Interministerial de Preços, que analisava planilhas encaminhadas pelas empresas operadoras. A partir desta data, a responsabilidade foi transferida para as prefeituras.
7. Para Daniel (1988a, pp. 27/29), o poder econômico local é constituído pelo conjunto dos setores capitalistas que depende das ações de regulamentação e produção realizadas no âmbito local. Incluem-se nesta categoria a produção de bens e serviços urbanos.
8. Relatório da Comissão de Estudos de Transportes Coletivos - CETC (1946) item 51, citado por Itacarambi, 1985, pp. 67.

áreas de operação exclusiva, e uma empresa não entrava na área das demais. Esta divisão chegou a ocorrer formalmente nos projetos de reestruturação dos sistemas de São Paulo, em 1977, e de Campinas, já na década de 80, mas sempre existiu informalmente, como aconteceu na região do ABC Paulista onde as empresas operavam com exclusividade em algumas regiões tanto o serviço municipal, gerenciado pelas prefeituras, como o intermunicipal, gerenciado pelo governo estadual, sem que houvesse nenhuma participação do poder público nesta divisão.

Nestas condições, não seria possível imaginar que o poder público exercesse qualquer tipo de fiscalização sobre a operação das empresas privadas.

Esta situação perdurou até 1974 quando "começaram a dar sinais de esgotamento as bases que sustentaram o crescimento da participação privada nos TCU: livre concorrência e ausência de controle do poder público" (ver Pacheco, 1988, pp. 07).

Nesta época a Prefeitura retomou as propostas de regulamentação do setor que culminaram com a assinatura de um novo contrato com as empresas em 1977.

A regulamentação, segundo a CEPAL, deveria servir para dar garantias a todos os agentes envolvidos na produção dos serviços: às empresas, para evitar uma concorrência prejudicial, aos usuários, para garantir a qualidade da oferta, e à comunidade em geral, para minimizar as externalidades negativas do serviço (CEPAL, 1988, pp. 32/33). Entretanto, no Brasil, as medidas reguladoras tenderam a se preocupar quase que só com o primeiro aspecto.

A partir de 1974, sob os efeitos da "Crise do Petróleo", toda a economia e, em particular, o setor de transportes passou por radicais transformações. O aumento dos preços dos insumos (combustível, veículo, pneu, etc) pressionava os custos do serviço para cima, enquanto a política salarial praticada pelos governos militares reduzia o poder de compra dos salários, principalmente da população de baixa renda, usuária do transporte coletivo. Esta situação levou ao crescimento de demandas contraditórias para o poder público: de um lado, os empresários reivindicavam maiores tarifas para manter sua rentabilidade, de outro os usuários que passaram a se organizar para conter esta elevação (ver Cheibub, 1985, pp. 22/30).

Impossibilitadas de interferir sobre os componentes principais da composição de custos dos serviços do TCU, as administrações municipais tinham que tentar a redução dos custos por outros caminhos.

Em São Paulo, a Prefeitura entendia que os problemas do transporte municipal eram devidos à diversidade das condições econômicas das empresas operadoras, causada pela distribuição desigual, em termos de rentabilidade, das linhas entre elas (ver Cornejo e Pacheco, 1988). Este desequilíbrio determinaria uma diferenciação na qualidade da oferta, como forma de manter a rentabilidade das piores empresas.

"Como o serviço se baseia no auto-financiamento, admite-se por consenso, entre poder público e empresários, que a oferta de transportes seja regulada pelos resultados de rentabilidade. Assim, as empresas que operam em zonas onde há pouca renovação de passageiros, viagens pendulares e longos itinerários (características operacionais típicas de zonas de periferia), adquirem um certo status de serem penalizadas, o que justifica uma complacência do poder público face à precariedade dos serviços aí oferecidos." (Cornejo e Pacheco, 1985, pp. 12)

Da forma como o sistema estava organizado, a garantia de uma remuneração adequada a essas empresas de menor rentabilidade significaria um ganho desmedido para as demais empresas,

pago pelos usuários. A solução apontada para o problema era criar algum tipo de mecanismo de compensação entre as empresas, de modo a equilibrar a rentabilidade do setor. Esta medida, como não poderia deixar de ser, encontrou forte oposição dos empresários que operavam as linhas mais rentáveis.

Em 1977, aproveitando-se da necessidade de renovação dos contratos com as empresas particulares, a Prefeitura conseguiu implantar uma completa reestruturação do sistema, criando setores de operação exclusiva na cidade e reduzindo o número de empresas contratadas. Cada empresa, ou consórcio de empresas passou a ter o monopólio sobre uma determinada área, dentro da qual deveria operar tanto os serviços rentáveis como os deficitários que, em tese se equilibrariam.

Estes contratos tiveram validade de 8 anos. A análise deste período, 1979 a 1986, apontou os seguintes resultados (ver Cornejo e Pacheco, 1985, pp. 04/07 e Pacheco, 1985, pp. 08/09 e 17):

- Houve uma queda na qualidade geral do serviço: enquanto a extensão dos itinerários aumentou em 16% (novos atendimentos, portanto maiores tempos de viagem), o número de viagens foi reduzido em 9,7%; em contrapartida ao aumento do número de passageiros transportados em 15%, houve uma redução de frota de 7,5%, o que representou uma elevação do Índice de Passageiros por Veículo em 24,3% e do Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK) de 19%.
- Houve uma transferência de recursos internamente ao sistema, da CMTC para as empresas privadas: as empresas privadas reduziram suas linhas (-4,1%), sua frota (-8,7%), a extensão da rede (-1,9%) e o número de viagens (-17,5%), enquanto a CMTC aumentou sua participação em todos estes itens (respectivamente, +66,7%, +42,5%, +75,5% e +10%); no mesmo período, as empresas privadas tiveram um aumento no número de passageiros transportados de +11,8%, contra +23,2% na empresa pública. Este aumento, desproporcional à redução dos serviços significou uma elevação do seu IPK em +21%, contra uma redução de -0,9% da CMTC.

Como se pode observar, a solução encontrada pelo poder público foi manter a rentabilidade do setor privado às custas da CMTC.

Em 1986, quando venceram os contratos com as empresas, a situação ficou indefinida; as administrações da Prefeitura de São Paulo que se sucederam deram rumos radicalmente opostos ao tratamento da questão dos transportes: Jânio Quadros, eleito pelo PTB, durante 3 anos caminhou no sentido da desregulamentação do setor, com uma política de caráter liberal (economicamente) e conservadora (politicamente); sua sucessora, Luiza Erundina, eleita pelo PT, aumentou a intervenção estatal e investiu na regulamentação e no controle do setor privado.

Esta polarização de caminhos traduz, a meu ver, as duas propostas que estão sendo apresentadas para a sociedade brasileira: de um lado o modelo neo-liberal, apostando na liberdade econômica e na regulação exclusiva pelo mercado, e de outro, setores progressistas que buscam, pela intervenção estatal, um maior equilíbrio no acesso aos serviços públicos.

As propostas progressistas de reorganização dos sistemas de transporte partem do princípio que "os mecanismos de mercado não são suficientes para controlar a oferta dos serviços de transporte coletivo, dados principalmente o baixo nível de renda dos usuários e as fortes externalidades negativas que atuam sobre a produção dos serviços" (Fagnani e Cadavál, 1989,

pp. 37). Propõem portanto, em maior ou menor grau, a intervenção estatal, regulamentando a sua prestação. Várias administrações municipais realizaram experiências inovadoras neste sentido, entre as quais podem ser destacadas três:

a) Criação de Câmaras de Compensação Tarifária

As Câmaras de Compensação, sob controle do poder público ou dos empresários, visam equilibrar a rentabilidade do sistema, acabando com as pressões decorrentes das características das linhas na qualidade da oferta. Possibilitam ainda incluir, de forma mais justa, receitas não operacionais no financiamento do transporte, sejam advindas do próprio sistema, como receitas financeiras de venda antecipada de passagens e vale-transporte, sejam externas, na forma de subsídios ou taxas indiretas. Belo Horizonte e Piracicaba são dois exemplos onde essa solução foi adotada.

b) Contratos de Prestação de Serviços

Através desse sistema, o poder público fica como único responsável pela organização do sistema, contratando os operadores privados por prestação de serviços, remunerando-os segundo algum critério de medição. A sua principal característica é que permite desvincular a rentabilidade das empresas da capacidade de pagamento dos usuários. A contratação dos serviços nestas condições ficou conhecida como "municipalização"⁹ a partir da sua recente experiência em São Paulo e Santo André, mas já havia sido colocada em prática antes em Curitiba e Brasília.

c) Estatização¹⁰

As propostas mais radicais de desprivatização dos serviços públicos entendem que isto só ocorrerá quando a iniciativa privada não tiver nenhuma participação na sua provisão, defendendo portanto a operação direta de todo o sistema pelo poder público. Esse modelo foi implantado em algumas cidades administradas pelo PT, inicialmente em Diadema e, mais recentemente, em Santos e São Bernardo do Campo.

Concluindo, para efeito deste trabalho, a evolução dos sistemas de TCU por ônibus será vista em quatro períodos:

- de 1925 a 1956, o setor privado ainda não apresentava condições plenas de assumir a prestação dos serviços, mas evoluiu paulatinamente de uma multiplicidade de pequenos proprietários para o início de organizações empresariais, muitas vezes sob impulso do setor público;

9. O sistema de pagamento por serviço prestado foi chamado por muitos nomes: pagamento por quilômetro, apontando, de forma simplificada a sua base de remuneração; receita pública, referindo-se ao fato da receita operacional ficar nas mãos do poder público; e municipalização, devido ao forte controle que o poder público municipal tem sobre o sistema, sem precisar estatizar a operação dos serviços. Ao longo do trabalho, adotarei este último.

10. Em contrapartida, a estatização, entendida como a propriedade pública exclusiva dos recursos de operação do sistema de transporte, foi em alguns lugares chamada de "municipalização" (em São Bernardo do Campo por exemplo). Adotarei o primeiro termo.

- de 1956 a 1974, o setor privado, consolidado, assumiu a predominância da prestação dos serviços e o controle da definição de suas políticas de organização espacial da rede e de financiamento do sistema, segundo seus interesses comerciais, com total omissão e conivência do poder público;
- de 1974 a 1985, devido a causas econômicas e políticas, entraram em crise as bases de sustentação do período anterior, levando o poder público a retomar as iniciativas de reorganização do setor, para tentar manter a rentabilidade do setor privado;
- a partir de 1985, duas propostas: uma liberal-conservadora e outra progressista, disputam a hegemonia na condução das políticas públicas.

2.3. A Crise do Modelo de Organização do TCU

2.3.1. A Crise Econômica

A crise do modelo de organização dos serviços de TCU tem sua origem na crise da própria economia brasileira, marcadamente a partir de 1974. As medidas tomadas pelo Governo Federal na condução da política econômica, ainda que tenham conseguido manter o nível da atividade produtiva por algum período, não evitaram o agravamento dos problemas com a inflação e com a dívida externa (ver Daniel, 1987, pp. 49).

Para os sistemas de transporte, o crescimento da inflação e, principalmente, a política de elevação dos preços dos derivados de petróleo tiveram um forte impacto. E a elevação dos custos foi transferida para as tarifas.

Do outro lado, sustentando este sistema, estavam os usuários, que também sofriam os efeitos da política econômica do governo. As políticas de reajustes salariais, desde a instauração do regime militar, representaram um pesado ônus para a população de baixa renda.

A elevação dos custos e a redução do poder aquisitivo da população levou a um crescimento progressivo da participação das despesas com transporte nos orçamentos das famílias. Para uma renda mensal de um salário mínimo, os gastos com transporte coletivo passaram de 3,4% em 1972, para 5,4% em 1975 (Daniel, 1987, pp. 55), chegando a atingir 23% em 1983 (Itacarambi, 1990, pp. 46).

As prefeituras, que a partir de 1981 passaram a ser responsáveis pela fixação das tarifas de transporte, ficaram em uma situação difícil, pressionadas pelos empresários e pelos usuários, sem poder interferir nos custos dos principais insumos do serviço:

"Há que se considerar, em primeiro lugar, que estes governos (prefeituras) não controlam nenhum dos itens que compõem as planilhas de custo dos serviços de ônibus. Os custos de menor peso nas tarifas, tais como chassis, carrocerias e pneus, tiveram seus preços liberados quando o CIP transferiu às Prefeituras as decisões sobre as tarifas. Os custos de maior peso - combustível e mão de obra - continuam a ser controlados diretamente pelo Governo Federal: o primeiro pelo Conselho Nacional de Petróleo e pelo próprio CIP; o segundo pela legislação trabalhista atualmente em vigor." (Cheibub, 1985, pp. 31)

Uma alternativa poderia ser a utilização de subsídio orçamentário para o transporte coletivo. Mas a política tributária do País, com alto grau de centralização de recursos nos níveis federal e estadual, reduziu a capacidade de investimento das prefeituras.

A reforma tributária de 1967, ao mesmo tempo que retirou dos municípios a autonomia de tributar, aumentou a sua participação na destinação dos recursos tributários. Esta participação entretanto era basicamente composta de transferências da União e do Governo Estadual, parte com destinação pré-estabelecida, reduzindo também a autonomia financeira dos municípios (ver Daniel, 1988a, pp. 24/25).

Além disso, os municípios tiveram um crescimento de demandas sociais talvez bem maior do que sua arrecadação:

"Contudo é preciso observar que o vigoroso crescimento do processo de urbanização no período - em 1960, 45,1% da população vivia em cidades, enquanto em 1980 essa proporção subia para 67,7% - acarretou a elevação da demanda por obras e serviços públicos de competência municipal. Muito embora o peso dos municípios no total de recursos tributários disponíveis tenha aumentado, esse crescimento não foi suficiente para dar conta da nova demanda..." (Daniel, 1988a, pp. 25)

Sem dúvida alguns municípios poderiam contar com recursos para investir diretamente no subsídio ao sistema de transporte, mas esta não poderia ser uma solução generalizada.

A evolução dos custos e das tarifas neste período precisariam ser melhor analisados, mas ao que tudo indica, a solução encontrada desagradou a todos os lados. As tarifas continuaram sendo reajustadas, mas em patamares que não atendiam as expectativas de rentabilidade dos empresários privados; do outro lado, cresceram bem mais do que os salários, causando revolta e mobilização dos usuários.

A resposta das empresas operadoras, frente a uma suposta queda de sua rentabilidade foi a redução dos custos via redução da oferta, levando à deterioração da qualidade do transporte, que por sua vez aumentava ainda mais a pressão dos usuários sobre o poder público.

Uma tentativa de resposta do Estado a esse impasse veio apenas em 1987, com a criação do Vale-Transporte. Segundo esse instrumento, os trabalhadores devem pagar apenas até o limite de 6% de seus salários com as despesas de transporte entre a residência e o trabalho, sendo o restante coberto pelos empregadores. A medida beneficiou uma parte dos usuários, mas deixou uma parcela representativa de fora, ou pelas condições da economia (crescimento do desemprego e do sub-emprego), ou pelo simples descumprimento da legislação.

De qualquer forma, o modelo de financiamento vigente dos serviços de TCU entrou em crise, trazendo desgastes para todos os envolvidos. As empresas, não alcançando a rentabilidade desejada, reduziram a qualidade do serviço; os usuários tiveram que diminuir a utilização dos serviços (os deslocamentos a pé, na RMSP, passaram de 25% em 1977, para 36% em 1987) além de comprometer uma parcela crescente de sua renda com o transporte; o poder público se desgastou pela sua incapacidade de garantir a provisão adequada de um serviço público essencial que, segundo a Constituição, é de sua exclusiva competência.

2.3.2. A Crise Política

A referência a uma crise política no modelo até então vigente de organização do TCU, não significa uma referência negativa às questões que serão aqui tratadas, mas apenas a constatação da ocorrência de transformações de ordem política na sociedade que desestabilizaram aquele modelo.

Já foi dito que um dos pontos centrais deste modelo era a ausência de controle do poder público sobre o serviço. A falta de controle se manifestava em muitas situações: da definição da forma de delegação do direito de exploração do serviço à falta de fiscalização sobre as condições efetivas de sua provisão, passando pela ausência de definição da própria organização física do sistema. Enfim, a quantidade e a qualidade do transporte eram definidas diretamente pelo setor privado.

Esta omissão do Estado nas suas obrigações frente a um serviço público essencial era possível devido à existência de uma relação de compromisso entre o setor privado e o poder público, fundada em interesses materiais e elementos simbólicos.

Os interesses materiais são os tradicionais: financiamento das campanhas políticas pelos empresários de ônibus, participação de representantes das empresas nos quadros do poder público e até mesmo corrupção. O poder econômico dispõe de vários instrumentos de pressão e cooptação sobre o poder público, e os utiliza na busca de formas de aumentar a sua rentabilidade.

Os valores simbólicos não são assim tão explícitos. A necessidade de legitimação do governo, frente a grupos ou ao conjunto da sociedade, é construída por agentes formadores de opinião, além dos resultados concretos obtidos. As elites locais, os meios de comunicação, por exemplo desempenham um importante papel neste sentido (ver Daniel, 1988, pp. 30/31). Os empresários de ônibus, como integrantes destas elites, têm ao seu lado a cultura, a ideologia e mesmo a técnica desenvolvidas para garantir, justificar ou legitimar décadas de um estado de coisas que os beneficiava (ver Bicalho, 1987, pp.254/257).

Como parte interativa com o processo de democratização política da sociedade brasileira, dois fatos interferiram diretamente no sentido de rompimento deste compromisso político entre poder público e setor privado: os movimentos sociais urbanos e as administrações democráticas.

a) Os Movimentos Sociais Urbanos

As condições sob as quais se deu o processo de urbanização no Brasil, particularmente após a década de 30, criaram um padrão de organização espacial fortemente segregado, que penalizou a população de baixa renda. As levas de trabalhadores que vinham se estabelecer nas cidades, devido aos mecanismos do mercado imobiliário, passaram ocupar as periferias dos centros urbanos. Institucionalmente, a expansão da mancha urbana se deu apenas pela incorporação de áreas até então rurais, geralmente sem nenhum investimento na dotação de infra-estrutura básica.

Ao poder público cabia, depois de instalada a demanda, atendê-la com a extensão das redes de serviços públicos. Entretanto, os altos custos decorrentes da forma como se deu esta expansão urbana, fez com que as demandas muitas vezes não fossem atendidas, ou o fossem precariamente, às vezes só após a mobilização dos moradores.

A existência deste tipo de movimento já era registrada, pelo menos, desde a década de 40, com a ocorrência de manifestações de protesto ou de reivindicação pela melhoria das condições de vida na periferia das cidades. Já nessa época, a habitação e o transporte apareciam como um grave problema para a população de baixa renda (ver Jacobi e Nunes, 1986).

No caso dos transportes coletivos, como a expansão dos serviços foi deixada a cargo da iniciativa privada, não há indícios de reivindicações expressivas por novos atendimentos. A expansão das linhas de transporte acompanhava este crescimento urbano, e foi a base do crescimento da participação do setor privado no TCU. Porém, os problemas se manifestavam de outra forma, no preço do serviço.

A lógica de financiamento dos serviços de transporte, através da tarifa, fazia com que os altos custos do atendimento de bairros cada vez mais distantes fossem repassados diretamente aos usuários. Como a compressão dos salários sempre foi um componente estrutural da política econômica brasileira, a elevação dos preços do transporte foi motivo de muitas reclamações e protestos, como o grande quebra-quebra de bondes e ônibus ocorrido em 1947 na cidade de São Paulo, devido ao aumento das passagens.

Durante o período de consolidação do modelo de organização dos serviços de TCU, as pressões populares foram reduzidas, em função da própria estrutura repressiva da sociedade que impedia, ou pelo menos dificultava, a organização dos usuários e a sua expressão.

Entretanto, a partir da década de 70, uma série de mobilizações começaram a surgir por todo o País, geralmente na periferia das grandes cidades, protestando contra as precárias condições de vida nestas regiões e reivindicando, junto ao poder público, melhoria dos serviços urbanos.

O alvo destas mobilizações não eram os agentes privados envolvidos na produção dos serviços, apesar de muitas vezes os protestos também se dirigirem a eles, mas o poder público, representado em geral pela Prefeitura, reconhecido pela população como o responsável pela situação e pela sua solução. A ação dos movimentos questionava assim a lógica privada de funcionamento do Estado:

"...ainda que não chegue a se constituir num movimento que vise atingir a natureza de classe do Estado, levanta a dúvida sobre a gestão pública do próprio Estado ..." (Jacobi e Nunes, 1986, pp. 78)

Além do questionamento implícito à privatização do Estado, esses movimentos criaram ainda dois fatos novos: a inserção na cena política de novos, e fortes, agentes sociais e a definição de um novo espaço e uma nova forma de fazer política, com a introdução da idéia de direito como elemento essencial para a democratização das políticas públicas.

No primeiro caso, cabe lembrar as condições políticas em que proliferaram estes movimentos. O regime militar implantado no País após o golpe de 1964 havia desmantelado todas as formas de organização e representação da classe trabalhadora. Os partidos de esquerda, os sindicatos e mesmo as associações de bairro tinham sido praticamente destruídos ou controlados pela política oficial. Porém, foram destes mesmos espaços que surgiram as condições da sua reestruturação:

"Em suma, os antigos centros organizadores, em crise, são desfeitos e refeitos sob a ação simultânea de novos discursos e práticas que informam os movimentos sociais populares, seus sujeitos." (Prefácio de Marilena Chaui ao livro de Eder Sader, 1988, pp. 11)

De fato, foi da igreja que veio um importante apoio para as mobilizações e a organização dos movimentos populares, dos partidos clandestinos vieram militantes que atuaram na sua organização e, sindicatos e associações de bairro, controlados pelo Estado, foram espaços de gestação de novas formas de organização (ver Sader, 1988).

A população foi construindo novos espaços de associação, nos bairros ou nos locais de trabalho, a partir de suas experiências concretas. As condições da crise econômica forneciam um campo favorável para as mobilizações.

Através deles, a população foi experimentando e aprendendo sua força. Força de um novo agente, coletivo, que surgia a partir da construção de uma nova identidade. Esta identidade tem relação com o conceito econômico (marxista) de classe social, mas não se restringe, nem se explica por ele. É verdade que o processo de segregação urbana definia a periferia como o espaço da classe trabalhadora, mas ao contrário da relação de produção, a localização espacial nem sempre define claramente um grupo social homogêneo.

Ao contrário da luta sindical, o fator de aglutinação das pessoas nos movimentos sociais não era a posição no processo produtivo, mas sim o fato de compartilharem uma mesma carência. E mais, mesmo a idéia de carência não é absoluta: mobilizações podiam acontecer em regiões que já possuíam algum nível de atendimento de um determinado serviço e não se manifestarem em outras, com condições muito mais precárias. Ou seja, a idéia da necessidade é subjetiva, socialmente criada, e pressupõe a existência de um sujeito que a percebe e luta para superá-la (ver Daniel, 1987, pp. 61).

"O que define as condições de existência de movimentos sociais não é o nível de pobreza, mas a consciência de uma necessidade." (Daniel, 1988a, pp. 32)

Os movimentos populares portanto se configuraram enquanto um sujeito desde o momento em que, a partir da organização de um conjunto de pessoas com a percepção de carências comuns, passaram a atuar sobre a organização social, principalmente sobre o Estado.

A constituição desse sujeito se deu a partir de sua própria prática, sem um direcionamento de partidos, dirigentes ou outras instituições tradicionais, e era essencialmente coletivo, em contraposição à maneira individualista que se fazia a política então.

Por isso, também introduziram um novo espaço e uma nova forma de fazer política. Os movimentos populares eram uma clara reação da classe trabalhadora frente à deterioração das suas condições de vida, reivindicando a participação do Estado na garantia de condições, às vezes mínimas, de sua subsistência.

O Estado era visto com desconfiança, devido aos seus compromissos históricos com as classes dominantes. A luta política dos movimentos não era, pelo menos inicialmente, para participar dele, mas em oposição a ele. "O Estado deixou de ser visto como o lugar e o instrumento privilegiado das mudanças sociais (pelo menos o único), e se passou a valorizar a sua polarização com a sociedade civil" (Sader, 1988, pp. 33).

Por outro lado, a forma como era conduzida a mobilização dos movimentos populares, rompia com as formas tradicionais de se fazer política, principalmente no âmbito local: o populismo e o clientelismo, que tinham em comum um tratamento das demandas populares sem reconhecer nelas um direito (ver Daniel, 1988a, pp. 33).

Na prática populista, as políticas sociais podiam até ser coletivas, mas não se tratavam de conquistas da população, e sim de doações do Estado. Os avanços conseguidos por este caminho, e existiram alguns principalmente entre 1940 e 1960, representavam formas de legitimação de lideranças políticas, ou sub-produtos de políticas de regulamentação, geralmente visando os interesses de parcelas das classes dominantes, que ocasionalmente também podiam

trazer benefícios para os trabalhadores.

No clientelismo, o atendimento às demandas era feito de forma isolada, em uma espécie de relação de troca entre o poder público, e um agente isolado, um eleitor, um cabo eleitoral, ou até mesmo um grupo localizado. As ações do poder público não se pautavam por qualquer tipo de política mais abrangente.

Nenhuma dessas formas de se fazer política poderia dar conta dos movimentos sociais. É certo que o atendimento de um ou outro caso poderia ser assim tratado, e o foi, devido à intermediação de lideranças políticas locais, veradores ou outras formas de contato direto e individualizado. Mas os movimentos populares não eram apenas a mobilização de um ou outro grupo isolado, apesar de se expressar através de ações localizadas, representavam uma ampla parcela da sociedade reivindicando direitos sociais e políticos.

Além das demandas pontuais, pressionavam por uma mudança na forma de prestação dos serviços, na luta pelo reconhecimento pelo poder público de que o atendimento às carências de habitação, saúde, saneamento, transporte e tantos outros serviços era um direito da população que deveria ser provido pelo Estado, de forma abrangente. Nos transportes, entravam em choque direto com a lógica privada da organização do serviço, através da discussão da tarifa, ou da exigência de fiscalização sobre as empresas operadoras.

Os movimentos eram uma forma de luta pela cidadania plena para o conjunto da população, independentemente de ser conduzida por grupos pequenos:

"Convém reiterar que a eficácia desses conjuntos de valores transcende, em muito, o relativamente restrito número de participantes diretos dos movimentos sociais; seus agentes são também formadores de opinião, de modo que a eficácia simbólica da noção de direitos é muito mais abrangente do que sua eficácia material ligada à obtenção, ou não desta ou daquela reivindicação localizada." (Daniel, 1988a, pp. 34)

Os movimentos reivindicativos de transporte coletivo se encaixam nesse quadro. Surgiam a partir de problemas específicos, mas questionavam a própria lógica de organização dos serviços. Até mesmo as lutas por atendimentos localizados entravam em choque com o interesse comercial da organização do sistema de TCU, pressionando para o atendimento de serviços "não rentáveis" ou a ampliação dos níveis de oferta.

Os movimentos populares de transporte ocorridos neste período (ver Telles e Caccia Bava, 1981 e Affonso, 1987) obtiveram pouco resultado prático: o transporte continuou ruim e caro, mas tiveram uma enorme consequência política: o rompimento, ou pelo menos o questionamento, das relações de compromisso entre o poder público e o setor privado.

Os governos locais passaram a incluir o transporte coletivo em suas agendas. Mesmo quando conservadores, continuando a privilegiar a sua relação com os empresários de ônibus, tiveram que responder a pressões e, nem sempre, conseguiram manter inalteradas as regras de garantia de alta rentabilidade do setor.

Em muitos lugares, foram eleitos governos democráticos, progressistas, que foram mais adiante no rompimento das relações políticas com as empresas de ônibus.

b) Os Governos Democráticos

Se é verdade que o Estado brasileiro sempre privilegiou os interesses do capital e das classes dominantes, também é verdade que isto não ocorre de forma automática. Principalmente no que se refere ao poder político local, mais sujeito às pressões das classes dominadas.

Deste modo, as administrações municipais puderam apresentar uma certa autonomia frente aos interesses dominantes na sociedade, manifesta de diversas formas.

Em primeiro lugar pelo seu papel na função do Estado de garantir as condições para a acumulação. Ainda que não exclusivamente, esta função tem sido exercida mais ao nível do Governo Federal e, em menor escala, Estadual. O município pode também atuar neste campo, mas tem se encarregado mais das atividades voltadas para a reprodução da força de trabalho (ver Daniel, 1988a, pp. 24).

Consequentemente, mesmo em um período de centralidade e autoritarismo políticos, as administrações municipais puderam manter alguma independência, ainda que reduzida, em relação aos compromissos do Estado Nacional. Esta autonomia, expressa na liberdade de escolha de seus dirigentes através de eleições diretas, por mais restrita que tenha sido, permitiu a existência de experiências inovadoras de gestão municipal, do ponto de vista do atendimento às demandas sociais.

Com a democratização do País, estas possibilidades se ampliaram, e em diversas cidades foram eleitos representantes sem compromissos com os setores dominantes, e até ligados aos interesses da classe trabalhadora. Lideranças oriundas dos movimentos populares ou sindical, partidos identificados como "de esquerda" passaram a assumir o comando de governos estaduais e prefeituras de grande expressão política e econômica.

Já em 1976, algumas Prefeituras experimentaram formas de gestão inovadoras, como os casos de Piracicaba (SP), Americana (SP) e, mais notadamente, Lages (SC) e Boa Esperança (ES).

Em 1982, apenas para ficar no Estado de São Paulo, o Governo do Estado foi conquistado pela oposição, o PMDB, que tinha um discurso comprometido com diversas bandeiras sociais¹¹, e, nos municípios, ampliou-se o número de prefeitos ligados a setores populares, inclusive com a eleição da primeira administração do PT, em Diadema.

O transporte coletivo, que desde a década de 70 vinha se constituindo um dos mais sérios problemas urbanos, com a explosão de movimentos reivindicatórios e com profunda ineficiência para o conjunto da sociedade, foi uma das áreas onde as expectativas de mudança eram maiores. Na RMSP, além de Diadema, cuja experiência será analisada nos capítulos seguintes, o Governo do Estado, responsável pelo gerenciamento do transporte intermunicipal, a Prefeitura da capital e outras cidades, como Osasco, entraram em choque, em escalas diferentes, com os interesses privados na operação do TCU.

Todas estas administrações implantaram métodos objetivos de cálculo tarifário, pressionando em direção à redução do preço das passagens, passaram a fiscalizar as empresas operadoras,

11. Para o caso do TCU, ver o documento "Transporte Coletivo: Um Direito do Cidadão" que traz as propostas para a gestão dos transportes na Região Metropolitana e também serviu de base para a administração do PMDB na Prefeitura de São Paulo, cujo prefeito era, na época, indicado pelo governador.

aplicar multas, realizar auditorias nas empresas e intervir na operação dos serviços¹² e chegaram até, em Diadema, a estatizar o transporte municipal.

Em 1988, novas eleições municipais e mais prefeitos eleitos com projetos de administrações democráticas e populares. Para identificação deste tipo de gestão, considere-se os parâmetros indicados por Daniel: busca da reconstrução da identidade municipal, baseada em valores populares e na cultura de direitos; inversão de prioridades na captação de recursos, utilizando critérios de tributação progressivos e calcados na justiça social, e principalmente na alocação dos recursos públicos em investimentos socialmente relevantes; democratização da administração pública, inserindo formas institucionais de participação popular e controle social; e modernização da máquina administrativa municipal em busca da democracia e da eficiência no seu funcionamento (ver Daniel, 1991).

Em todas estas administrações, a desprivatização dos serviços públicos, e consequentemente do Estado, foi uma linha de governo.

2.3.3. A Formulação de Propostas Face à Crise

Apresentadas, sinteticamente, a evolução da organização dos serviços de transporte coletivo urbano no Brasil e as características de sua crise a partir de 1974, estão dadas as condições em que se formularam as propostas do Partido dos Trabalhadores para intervenção nas políticas de transporte.

Com o esgotamento da sua forma de financiamento e a ruptura das relações de compromisso político entre o setor privado e o poder público, modelo de organização do TCU deixou de dar conta da satisfação dos interesses envolvidos: empresários do transporte coletivo, usuários, sistema produtivo e poder público. Para cada um, por motivos diferentes e contraditórios, a situação chegou a um ponto crítico, abrindo caminho para a elaboração de novas proposições.

Volto a dizer que, neste quadro, dois tipos de propostas foram sendo desenvolvidas: as de caráter liberal e conservador (ver Cornejo e Pacheco, 1985, pp. 14/18), e as de caráter progressista.

As propostas formuladas pelo PT, que serão objeto de análise a seguir, não representam com exclusividade a visão progressista, muito menos traduzem, de forma mais autêntica do que outros partidos políticos, os interesses das classes trabalhadoras ou do conjunto da população.

Porém, sem a menor sombra de dúvida, elas possuem fortes raízes nos movimentos que defendem a ruptura deste modelo privatizante dos serviços urbanos e o fim da relação de cumplicidade entre o poder público e os interesses econômicos do setor privado.

12. As intervenções em diversas empresas privadas na cidade de São Paulo, durante a gestão Mário Covas, representaram um momento de forte enfrentamento com os interesses privados.

CAPÍTULO III

A Política de Transportes do Partido dos Trabalhadores

A origem do Partido dos Trabalhadores está intimamente ligada aos fatos que ocorreram na política brasileira a partir da década de 70, quando, com sinais de esgotamento da sustentação política e econômica do regime militar, as elites brasileiras procuraram conduzir um processo de redemocratização da sociedade, que mantivesse intactas as suas estruturas de dominação.

Porém, as manifestações de insatisfação que vinham ocorrendo, pelo menos desde as eleições de 1974 escapavam ao controle das lideranças tradicionais. Com o aprofundamento da crise econômica no final da década, a sociedade assistiu (ou promoveu) o ressurgimento das mobilizações de caráter popular, de oposição ao sistema instituído. Assim, os movimentos populares, nos bairros, o movimento estudantil, nas universidades e o movimento sindical, nas fábricas foram se reorganizando, em geral a partir das mesmas instituições que estavam desmobilizadas e desacreditadas.

Foi nesse quadro de intensa mobilização de setores que até então estavam excluídos da política nacional que surgiu o Partido dos Trabalhadores (PT), formado a partir de intelectuais e lideranças sindicais e populares constituídas nas lutas contra todos os aspectos autoritários e anti-trabalhistas do regime militar (ver Oliveira, 1986).

O PT nasceu e se desenvolveu com fortes raízes nos movimentos populares e sindicais, o que viria a marcar consideravelmente a sua atuação política, condicionando posteriormente a elaboração de suas propostas de intervenção nas políticas públicas.

Uma das heranças deste período, que se contrapunha à opção eleitoral do PT, foi a posição de rejeição e desconfiança em relação ao Estado.

Contradições à parte, o PT cresceu, e se configurou como uma opção real para a sociedade brasileira, e isso em um espaço de tempo extremamente curto. Da eleição de um único prefeito no Estado de São Paulo em 1982, até a conquista das mais importantes cidades do Estado em 1988, inclusive a da capital, a disputa do segundo turno para a eleição do Presidente da República em 1989, o PT foi se consolidando como uma força política dentro do campo progressista no País. Mesmo o desempenho relativamente fraco do partido nas últimas eleições municipais não foi suficiente para abalar essa condição.

Em todas as suas disputas eleitorais, o PT mobilizou suas bases políticas e de seus quadros técnicos para a formulação de seus programas de governo. Esta prática acabou consolidando um conjunto de propostas para o enfrentamento dos principais problemas do Brasil.

As propostas de políticas públicas que foram sendo desenvolvidas neste processo apresentavam duas particularidades: privilegiavam as áreas sociais, e eram dirigidas mais para as ações ao nível do poder local. Estas propostas traziam em si toda a bagagem acumulada nas experiências dos militantes nos movimentos sociais e na reflexão política dos grupos que compunham o partido, com as qualidades e as limitações daí decorrentes.

Para os transportes coletivos não foi diferente. Ao longo de quase duas décadas, foram sendo elaboradas linhas de atuação com base nas reivindicações dos movimentos populares, nas lutas dos trabalhadores de transporte e na prática de militantes que atuavam dentro do setor público. Estas propostas evoluíram, refletindo os embates políticos do PT e as mudanças nas condições objetivas da conjuntura econômica, da organização do serviço e da posição e das pretensões do partido na política brasileira.

Dentro do quadro já apresentado de indefinição, ou melhor, de disputa pela formulação de um

novo modelo de organização dos serviços de TCU, o PT claramente se coloca dentro do bloco de alternativas progressistas. Os elementos de identificação desse bloco seriam: desprivatização do Estado e dos serviços públicos, definição das políticas com base nos interesses da maioria da população e fundamentadas na noção de direitos e necessidade de participação popular nas decisões e do controle social sobre o Estado.

As propostas, por mais bem elaboradas e detalhadas que pudessem ser, e não eram, precisavam ser experimentadas na prática. O PT chegou às eleições municipais de 1982 com um conjunto muito vago de idéias que representavam mais princípios do que propostas. Nestas eleições uma vitória, a conquista da Prefeitura de Diadema.

Nesta época, mal se pensava no partido a possibilidade concreta de ser governo. Diadema poderia ser, e inicialmente foi, um grande laboratório para testar as idéias que vinham sendo elaboradas para as diversas áreas sociais. Porém, talvez a distância entre as metas pretendidas e as limitações do espaço conquistado tenham pesado, ou as contradições de "administrar o capitalismo" fossem muito conflituosas. O fato é que não houve o investimento que poderia ter sido feito na administração, nem a experiência de gestão deu toda a contribuição para a reflexão sobre as propostas iniciais.

O desenvolvimento das posições do PT frente à perspectiva de ser governo, bem como a discussão das políticas setoriais continuou ocorrendo apesar e independentemente de Diadema.

O crescimento e o amadurecimento do partido, tanto individualmente, através de suas lideranças, como coletivamente, na formulação de suas propostas, foi se dando mais pela sua crescente inserção nos espaços políticos institucionais, do que pela reflexão da sua única experiência concreta de administração.

Quando chegaram as novas eleições municipais, em 1988, a postura geral do PT frente à sociedade havia mudado muito, mas as suas propostas de políticas setoriais nem tanto. Os programas de governo apresentados, um pouco mais complexos, continuavam genéricos. O caso de Santo André foi uma excessão: o programa de governo do PT para os transportes era quase um plano de ação, com propostas detalhadas, prioridades e metas. No geral, as propostas continuavam a se resumir a alguns princípios resultantes de uma trajetória de elaboração coletiva.

Era preciso tentar reconstituir esta trajetória e identificar quais eram esses princípios. Para isso, foi feito um recorte, tomando como eixo de análise a produção de um núcleo que se articulava em torno da cidade de São Paulo, composto por técnicos, militantes dos movimentos de transporte, parlamentares, sindicalistas etc.

Este grupo tinha uma produção coletiva em torno das questões de transporte. Não era um grupo homogêneo, nem em formação técnica nem em posições políticas, mas tinha um ponto de ligação na participação em todos os espaços ligados às políticas de transporte. Com o tempo, o grupo construiu uma identidade, e passou a ser reconhecido como o Grupo de Transportes do PT, e depois o Conselho de Transportes do PT.

Com o crescimento dos campos de atuação do PT, o grupo se expandiu, e com a expansão conquistou novos espaços. Os militantes envolvidos não constituíram um grupo fixo e fechado, se bem que algumas pessoas tiveram participação mais intensa, mais duradoura, ou mais marcante. Alguns participaram pouco, mas se tornaram referência, outros sempre estiveram presentes, mas sem maior destaque. Direta ou indiretamente, atuaram na elaboração de programas de governo, na produção de material para discussão, na assessoria aos trabalhos

parlamentares, na organização dos movimentos sociais e nas administrações municipais.

Foram analisados materiais produzidos por esse grupo ao longo desses anos: materiais de campanha, notícias divulgadas pela imprensa, depoimentos de integrantes do grupo, além de documentos oficiais do partido que tivessem relação com o tema. A produção foi variada, mas não sistemática. Sobre alguns temas e/ou épocas, não há quase nada, sobre outros uma maior quantidade.

Alguns "documentos" não passam de panfletos, produzidos em casa, copiados precariamente, amassados, sujos, mas contam um pouco dessa história. Os depoimentos colhidos foram às vezes confusos, às vezes contraditórios, exigindo uma certa dose de "interpretação" na sua reorganização.

Essa trajetória até as eleições de 1988 foi dividida em dois períodos que serão tratados a seguir: uma primeira fase, até 1985, quando a formulação das propostas do partido eram mais voltadas para apoio à ação dos movimentos populares; e uma segunda, a partir desta data, quando aparece, de maneira mais expressiva, a preocupação com a elaboração de propostas concretas de governo. Evidentemente, a mudança de uma linha para outra não se deu de modo abrupto nem completo; do mesmo modo que se pensava em ações de governo no primeiro período, as preocupações com os movimentos permaneceu no segundo.

Também foi necessário trabalhar um pouco a gênese das propostas que de transportes com que o PT apresentou para as eleições em 1988. As diversas proposições foram reunidas sob três grandes blocos: o modelo de gestão (estatização), a questão tarifária e a participação popular, escolhidas segundo três critérios: *generalidade*, ou seja, o fato de aparecerem em praticamente todas as propostas de intervenção da época; *abrangência*, por conseguirem englobar outras proposições secundárias; e *expressividade*, por traduzirem em si o caráter progressista da política do partido.

Com esse conjunto de propostas, o PT assumiu o comando das maiores cidades do Estado, entre elas: São Paulo, Campinas, Santos, São Bernardo do Campo, Santo André, Piracicaba, além da reeleição em Diadema. Iniciando uma terceira fase, a de implantação mais generalizada da sua política de transportes, que será analisada através das experiências de Diadema e Santo André.

Em todas essas cidades, havia uma tradição de lutas de transporte, e as expectativas que se criaram quanto às ações destas administrações neste setor foram bastante fortes, na militância, na população e nos setores empresariais (de transporte).

Com relação a esses agentes envolvidos na provisão dos serviços de TCU, cabe ainda uma observação. Na visão do PT, eles se distribuíam claramente em dois campos. De um lado, os empresários, adversários e inimigos de classe, responsáveis em última análise pela má qualidade do serviço. De outro, usuários e trabalhadores do setor, aliados em um projeto de transformação da forma como se estruturava a prestação do serviço (e a própria sociedade). Não havia espaço para alianças com os primeiros, nem perspectiva de conflitos com os segundos. Do mesmo modo, não se pensava em conflitos entre os empresários, ou entre usuários e trabalhadores.

Na montagem das equipes de governo das prefeituras, a maior parte dos integrantes do Conselho de Transportes foi incorporada às administrações municipais, auxiliando a formulação e a implantação de suas políticas de transporte. Isto ajudou a que, até o final dos mandatos destas administrações o Conselho não mais se reunisse.

As administrações petistas, por diversas razões que serão, em parte, discutidas nesse trabalho, seguiram rumos bastante diversos na implementação de suas políticas de transporte coletivo. As diferenças de concepção, já presentes nas primeiras discussões do GT, e as diferenças das realidades locais produziram políticas diferenciadas. A produção de textos e reflexões sobre elas também mudou, principalmente deixando de ser centralizada em uma instância partidária, passando a ser distribuída pelas diversas administrações. Surgiu um novo fórum de elaboração da política de transporte: reuniões dos Secretários de Transporte ou demais responsáveis pela gestão municipal do serviço.

De 1989, a 1992, diversos seminários foram realizados por iniciativa das próprias administrações para buscando a troca de experiências e a reflexão sobre a nova condição do Partido dos Trabalhadores. Essas reuniões porém apresentavam um problema para a avaliação objetiva das políticas implantadas: tornaram-se um espaço de disputa política interna do PT, particularmente no que se refere à formulação das propostas de transporte. As posições trazidas pelos representantes das diversas cidades tendiam a ser pouco críticas, marcadas pela defesa e pela divulgação de seus resultados e não pelo debate entre os diferentes caminhos.

Esse mesmo problema apareceu nas avaliações públicas das instâncias partidárias sobre as suas administrações. Apesar das inúmeras divergências e críticas às experiências de algumas cidades, feitas inclusive abertamente em reuniões internas do partido, nos documentos oficiais a postura é de defesa dos avanços de todas as administrações petistas. Dois exemplos disto foram um artigo na revista *Teoria e Debates* nº 11 e o livro publicado pela Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais intitulado "O Modo Petista de Governar", onde os problemas enfrentados pelas administrações foi apontado de forma muito tímida. Uma exceção, talvez a única, foi o debate sobre a proposta da Prefeitura de São Paulo sobre a "Tarifa Zero"¹³.

A característica básica deste terceiro período, apesar da diversidade de discursos e propostas, é a sua confrontação concreta com a realidade. Os discursos se tornaram mais contraditórios (entre si), os conflitos entre os agentes passou do campo teórico para o real, e os resultados práticos foram muito distintos. No detalhamento e na concretização das proposições, as posturas variaram das visões mais simplistas às mais tecnocráticas, talvez o único núcleo comum a todas elas tenha se mantido no controle público sobre o serviço.

Esse trabalho, a partir de duas experiências (Diadema e Santo André) procurou analisar a implementação das propostas formuladas até 1988, alguns de seus resultados e os seus efeitos sobre o próprio discurso.

13. A Prefeitura de São Paulo, em 1990, propôs o fim da cobrança da passagem nos ônibus municipais e o custeio dos serviços de transporte exclusivamente através do orçamento municipal. O projeto "Tarifa Zero" foi bastante discutido dentro e fora do partido e não chegou a ser implantado. Textos a favor e contra a idéia circularam dentro do PT e o Diretório Municipal chegou a publicar um caderno "Debates sobre o Projeto TARIFA ZERO" com as opiniões de diversas lideranças.

3.1. A Evolução das Formulações do PT

3.1.1. Primeiro Período: A Ênfase nos Movimentos

As formulações de políticas setoriais do PT, em geral, estiveram ligadas à constituição de Grupos de Trabalho (GTs) setoriais. Em São Paulo, estes grupos surgiram a partir de militantes que, no início de 1981, formaram uma equipe para atender a pedidos dos núcleos e dos diretórios para realização de palestras e debates ¹⁴. Mas foi a partir da eleição para governador em 1982, com o processo de elaboração do programa de governo, que se consolidaram com a participação de militantes e simpatizantes, em geral envolvidos profissionalmente nas diversas áreas sociais (saúde, educação, habitação, transporte, etc).

Este fato, ao longo dos anos seguintes, iria se repetir por ocasião de todas as eleições majoritárias (prefeitos, governadores e até na eleição presidencial de 1988). Alguns destes grupos, como é o caso do de Transportes, não restringiram sua atuação aos períodos eleitorais, mantendo uma sistemática de realização de reuniões e encontros periódicos, produção de textos e buscando uma forma de institucionalizar sua relação com as instâncias partidárias e com os demais grupos.

A composição dos grupos era bem heterogênea. Tendo como núcleo técnicos ligados aos órgãos de governo - prefeitura, empresas estatais e municipais - foram sendo ampliados por integrantes dos movimentos populares, sindicalistas e, posteriormente, parlamentares, envolvidos, de uma forma ou de outra, no processo de produção dos serviços.

O grupo de transportes foi formado inicialmente por funcionários da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC) e da Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô), além de militantes envolvidos com os movimentos populares de transporte.

Segundo depoimento de um integrante do grupo, essa composição trazia em si características que já apontavam para um discurso dividido em relação a pontos importantes, como quanto ao papel do Estado:

"... a questão da estatização já era polêmica. Os participantes do movimento popular olhavam o Estado com desconfiança, o empresário era ladrão e o poder público, representado pelos fiscais e pelos órgãos de gestão, era corrupto. Do outro lado, os técnicos ligados à CMTC, que na época passava por uma revitalização com a gestão Mário Covas, e ao Metrô, uma ilha de excelência produzida pelo governo militar, acreditavam na capacidade de ação das empresas públicas."

De fato, em um texto de julho de 1982, assinado por um Grupo de Trabalho de Transportes ligado à Comissão Executiva Nacional, intitulado "Uma Contribuição à Discussão da Política de Transportes do PT", o Estado era apontado como principal responsável pela precária situação dos transportes coletivos:

14. PARTIDO DOS TRABALHADORES (1984)

O Trabalho e o Caderno do Conselho de Transportes em "Cadernos de Transporte do PT".

"... os empresários de ônibus sempre exerceram controle da Câmara e mesmo das bancadas da Assembléia, faziam com que a Prefeitura passasse a ser a expressão de seus interesses..."¹⁵

E propunha:

"Contra este Estado e sua política de transportes que o PT irá lutar, para que os problemas de transporte do trabalhador sejam enfrentados enquanto "questão social" portanto, o planejamento, os investimentos, a operação e a gestão dos transportes sejam canalizados para responderem aos interesses e às necessidades dos trabalhadores expressas através de *seus partidos e de suas organizações próprias e independentes do Estado*."¹⁶ (o grifo é meu)

E ainda,

"... só haverá uma alteração na política de transportes do governo quando os trabalhadores tiverem força para alterar as prioridades de investimentos. Para isso, *não será reformando as empresas capitalistas e os órgãos de governo* que os trabalhadores acumularão força, mas sim concentrando seus esforços no fortalecimento de organizações populares independentes de qualquer organismo do Estado."¹⁷ (o grifo é meu)

No texto estavam sistematizados os pontos para a formulação da política de transportes coletivos do partido: controle popular da operação e dos investimentos, unificação e generalização dos movimentos reivindicativos, subsídio dos empregadores à tarifa e - apresentada como uma questão polêmica - a estatização das empresas operadoras.

Fica claro que o eixo das propostas então formuladas não se apoiavam na formulação de políticas públicas, ainda que elas também estivessem presentes. O principal enfoque encontrava-se na atuação junto aos movimentos populares independentes e na formação técnica e política dos filiados.

Esse enfoque seria marcante nessa primeira fase da formulação das propostas do partido para o setor de transportes coletivos. Abrangendo o período que vai de 1981 a 1985, foi caracterizada pelo direcionamento das ações basicamente junto aos movimentos populares e aos espaços conquistados nas Câmaras de Vereadores a partir da eleição de 1982. Nesta fase praticamente não se trabalhava com a hipótese do que depois foi chamado de "governabilidade". Ainda segundo um participante do então GT:

"... no PT, não se trabalhava com a hipótese de se vencer as eleições... o PT não queria o poder, queria derrubá-lo..."

15. PARTIDO DOS TRABALHADORES (1982)

Uma Contribuição à Discussão da Política de Transportes do PT, pp. 13

16. PARTIDO DOS TRABALHADORES (1982)

Uma Contribuição à Discussão da Política de Transportes do PT, pp. 17

17. PARTIDO DOS TRABALHADORES (1982)

Uma Contribuição à Discussão da Política de Transporte do PT, pp. 18

A vitória na eleição da prefeitura de Diadema foi um caso a parte que será melhor discutido adiante, mas, apesar da participação de membros deste grupo naquela administração e, vice-versa, participação de representantes da prefeitura no grupo, isto não parece ter sido suficiente para uma reorientação na linha mestra da atuação do GT, nem na formulação das propostas, nesse período.

Dentro da estrutura do partido, os GTs estavam vinculados à Secretaria de Formação Política do Diretório Regional. Sua atuação se dava na participação de reuniões de movimentos nos bairros, no apoio ao legislativo - principalmente no trabalho nas Comissões Especiais de Inquérito (CEIs) que surgiram na época em diversos municípios - na realização de reuniões e seminários e na produção de material.

A principal demanda de atuação do GT de Transportes vinha dos movimentos populares e dos vereadores, não só, mas principalmente de São Paulo. Nos seus documentos há também registros de atuação junto às Câmaras Municipais de Osasco, Carapicuíba, Guarulhos, Cotia, São Vicente e até Botucatu.

A questão tarifária havia se tornado a principal reivindicação dos movimentos populares de transporte. Em diversas cidades do ABC foram criadas comissões para negociação do preço da passagem dos ônibus, a maioria com participação de petistas. Ainda que muitas não tivessem qualquer relação com o GT, neste campo fértil se fortaleceram todos: os movimentos e o partido. A discussão sobre transporte foi ganhando corpo e forma no partido. Em Santo André, por exemplo, a partir da mobilização contra os aumentos da tarifa, foi criada a primeira Associação de Usuários de Transporte Coletivo, cujo presidente, Celso Daniel, seis anos depois seria eleito prefeito pelo Partido dos Trabalhadores.

A partir de 1983, o grupo decidiu mudar o seu nome para Conselho de Transportes, visando descaracterizá-lo como um "grupo de técnicos" e refletir melhor a sua composição mais ampla que, como fruto dos trabalhos junto à população, passava a incorporar um número crescente de representantes dos movimentos.

Em 1983 tomaram posse as novas administrações municipais, entre elas a primeira prefeitura a ser governada pelo Partido dos Trabalhadores: Diadema. A atuação da prefeitura na área dos transportes será abordada mais adiante, mas evidentemente ela refletiu o estágio em que se encontrava esta discussão dentro do PT.

No começo de 1984, foi realizado o I Encontro de Transportes do PT e publicado o Caderno de Transportes do PT. Aos poucos, ia tomando corpo o eixo do discurso petista na época: a luta por um TRANSPORTE BOM E BARATO, basicamente através de dois passos:¹⁸

- Estatização dos Transportes com Controle Popular e
- Implantação da Tarifa Social

18. PARTIDO DOS TRABALHADORES (1984)

"Encontro de Transportes do Partido dos Trabalhadores", em Cadernos da Comissão de Movimentos Populares nº 1, pp. 05

3.1.2. Segundo Período: O Início do Discurso da Governabilidade

A partir de 1985 a atuação destes grupos (GTs) e a discussão das políticas de transporte passaram por importantes alterações, podendo ser caracterizado um segundo período, que iria até 1988, onde começou a ser melhor trabalhada a questão da governabilidade. A atuação do PT, e do Conselho, passou a considerar mais a possibilidade de intervenção sobre os projetos de governo.

Dois fatos marcantes ocorrem neste ano: a realização do "Seminário de Alternativas Políticas para o Município de São Paulo" e a mudança da direção do Diretório Estadual.

Em março, já tendo em vista a campanha para a eleição do prefeito da capital, foi realizado um seminário com objetivo de elaboração de uma ante-proposta para as políticas setoriais da cidade. A sua organização foi coordenada pela liderança da bancada do PT na Câmara Municipal, na época a vereadora Luiza Erundina, e contou com a forte participação dos GTs e dos Conselhos. A principal mudança de qualidade do discurso foi a ênfase na importância da política municipal para os trabalhadores e, conseqüentemente, o envolvimento do partido na sua formulação. O texto de convocação afirmava:

"A estratégia para o plano local implica que o PT tenha propostas concretas e viáveis de políticas municipais, elaboradas a partir da atuação dos militantes petistas nos movimentos sociais, e incorporando os dados da experiência dos companheiros que estão inseridos na máquina da administração pública municipal."

Mais além,

"Por tudo isso que se disse acima, fica clara a importância da política municipal na luta dos trabalhadores e, sendo o PT um partido que nasceu e se constrói nessa luta, não poderia deixar de se empenhar no sentido de elaborar políticas alternativas para essa esfera de poder do Estado, que sejam viáveis do ponto de vista técnico-administrativo e quanto às condições políticas objetivas em termos de correlação de forças na luta de classes."

Crescia no partido a possibilidade de trabalhar no campo institucional, na formulação de políticas públicas. Os grupos de trabalho (e o Conselho de Transportes) ganharam nova expressão e uma nova linha de trabalho.

Por ocasião da mudança da direção do Diretório Regional os grupos estavam potencializados e participaram da negociação da sua composição. Refletindo a sua nova vocação, os GTs foram desvinculados da Secretaria de Formação Política e foi criada a Comissão de Políticas Públicas, à qual passaram a ser ligados.

Nesta nova fase, o trabalho não poderia mais ficar dependente de demandas eventuais, como as elaborações de planos de governo, nem voluntárias de cada grupo. Era necessária a criação de uma demanda permanente que possibilitasse uma estruturação mínima dos grupos e até mesmo a sua profissionalização (dos militantes envolvidos na formulação das políticas setoriais). As estruturas permanentes de que o partido dispunha eram os parlamentares, tanto na Assembleia Legislativa, como na Câmara Municipal (de São Paulo). Com coordenação da CPP procurou-se colocar pelo menos um representante de cada grupo junto às assessorias parlamentares.

Na área de transportes, outro fato indicou esta mudança de postura. Neste mesmo ano, a bancada do PT apresentou à Câmara um substitutivo ao projeto encaminhado pelo prefeito Mario Covas de reorganização do sistema municipal de transporte de São Paulo onde, ao contrário do que se poderia esperar, não propunha a estatização da operação do serviço municipal. O projeto, elaborado com assessoria do Conselho de Transportes, respaldado pelos representantes dos movimentos, foi no sentido do aumento do controle da prefeitura sobre o serviço.

Paralelamente, a atuação dos movimentos populares, a partir da metade da década de 80, entrou em um processo de estagnação e refluxo. O PT entretanto continuou em ascensão e crescimento.

Em 1986, em Diadema, as pressões do movimento popular frente às péssimas condições da operação privada no município levaram a Prefeitura a constituir uma comissão com participação de representantes da administração, do movimento e do Conselho de Transportes para estudar a situação e propor soluções. No processo, a Prefeitura teve sérios desentendimentos com os demais setores da comissão (movimento, bancada e Conselho) e acabou encaminhando uma solução que desagradou a todos.

No final do ano, sem a participação dos demais setores envolvidos, a Prefeitura entrevistou na empresa particular e, em novembro, através de um acordo com os seus proprietários comprou a sua frota e criou a Empresa de Transportes Coletivos de Diadema - ETCD. Quatro anos após a posse da administração petista, sem apoio de praticamente nenhuma instância técnica ou política do partido, a Prefeitura estatizou a transporte municipal. Os resultados concretos, como será visto mais adiante, foram ruins, mas trouxe elementos para as discussões internas e externas da política de transportes do partido.

Em maio de 1987, em Santo André, a Associação de Usuários de Transporte Coletivo (AUTC) realizou o I Encontro de Usuários de Transportes Coletivos de Santo André. O encontro, apesar de municipal, contou com a participação de militantes de toda a região, e nele foi elaborada uma plataforma de propostas e reivindicações que acabou sendo adotada pelo PT como programa de governo para a eleição do ano seguinte.¹⁹

Em outubro de 1987, foi realizado o II Encontro de Transportes do PT, contando com a participação de militantes e simpatizantes de diversas cidades do Estado.

Estes eventos não possuíam uma ligação direta entre si, mas no conjunto, foram consolidando os pontos que passariam a ser identificados como as propostas do PT para a gestão dos transportes urbanos.

Outro fato que tem influência importante na proposta de transporte do PT foi a sua ação frente à Prefeitura de Fortaleza (CE), na gestão de Maria Luiza Fontenele (1986 - 1988). O projeto de transportes para a cidade foi elaborado e implantado com grande participação de técnicos de São Paulo, tendo como ponto central o controle da arrecadação pelo poder público e a remuneração das empresas por serviço prestado. Na cidade, a proposta ficou sendo conhecida apenas como "Câmara de Compensação". Um folheto distribuído pela Prefeitura aos usuários dizia:

19. ASSOCIAÇÃO DE USUÁRIOS DE TRANSPORTE COLETIVO DE SANTO ANDRÉ - AUTC
Resoluções do 1º Encontro de Usuários de Transporte Coletivo de Santo André

"Com a Câmara de Compensação controlamos 100% do sistema de transportes coletivos, através da Companhia de Transportes Coletivos (CTC). A arrecadação tarifária sairá das mãos dos empresários para a administração pública, possibilitando, assim, a racionalização de custos, propiciando tarifas mais compatíveis com o nível de renda do povo. As empresas operadoras terão seus custos cobertos, sua remuneração por serviços prestados e pelo capital investido. Neste contexto caberá à CTC e à população fiscalizar os serviços não só apontando irregularidades, bem como indicando soluções. Para tanto a Administração Popular propõe a criação de conselhos populares por linha,..."

A "Câmara de Compensação" só foi implantada seis semanas antes do final da gestão (ver Pinto, 1992, pp. 24) não permitindo uma avaliação mais sólida de seus resultados, mas foi uma referência para as propostas de governo depois implantadas em São Paulo e Santo André, onde ficou sendo conhecida como "municipalização" ou "receita pública".

Em 1987, tendo em vista um trabalho para as eleições municipais que seriam realizadas no ano seguinte, a direção executiva do Diretório Regional aprovou um documento elaborado pela CPP que foi publicado com o nome de "Caderno de Política Municipal do Partido dos Trabalhadores". Com esse material, foram realizados seminários regionais, em todo o Estado, para orientar a preparação das plataformas e planos de governo municipais. Os seminários eram abertos a filiados e simpatizantes, mas seu público alvo eram os pré-candidatos a prefeito e vereadores.

O Caderno apresentava diretrizes para a política municipal do PT, particularmente na discussão do papel do poder local (administrações municipais) e na importância da formulação de "propostas concretas para enfrentamento dos principais problemas locais". Ressaltava ainda a necessidade do partido se dirigir ao conjunto da sociedade e a importância de mostrar capacidade técnica política e administrativa para o exercício do poder local.

Para as eleições municipais, o PT concorreu às prefeituras com programas de governo que, com pouca diferença entre si, propunham:

- Estatização com controle popular;
- Controle público da receita (como etapa intermediária à estatização);
- Criação de empresas municipais operadoras;
- Luta pela tarifa real e implantação posterior de tarifa social que não implique em subsídio para o setor privado;
- Controle popular (dos usuários e dos trabalhadores do setor) sobre as decisões das políticas municipais e sobre a gestão das empresas municipais;

3.2. As Propostas do PT

a) Estatização

O discurso da estatização está presente no PT, como uma de suas primeiras, e estrutural, propostas. Raras e eventuais divergências apareciam, não para negá-lo, mas para qualificá-lo.

No II Encontro de Transporte no debate sobre a estatização, surgiram duas posições bem marcadas, ambas defendendo-a: de um lado, os que a defendiam como a única forma de garantir a qualidade do serviço e de politizar o enfrentamento do movimento popular e da população em geral, canalizando-o direto contra o Estado; do outro, os que condicionavam a sua efetivação à existência de real controle sobre ela por parte de usuários e de trabalhadores, sob pena de reproduzir os modelos viciados existentes²⁰.

A defesa da estatização também aparecia nas reivindicações dos movimentos populares de transporte que proliferaram nas décadas de 70 e 80. Não há entretanto razão para supor que esta seja uma demanda originária dos movimentos, e sim por eles assimilada a partir de uma visão política de militantes que atuavam junto a eles.

A origem deste discurso tem basicamente duas vertentes: uma política e uma técnica.

Politicamente, a visão estatizante tem raízes nas posições clássicas da esquerda. Em caráter genérico, no combate ideológico à iniciativa privada e, particularmente, agravado pelo fato de estar em discussão a prestação de um serviço público, que não deveria ser gerido como um "negócio".

Em todos os textos do partido, um argumento explícito central em defesa da estatização dos transportes é que este serviço não poderia ser objeto de lucro, uma vez que a preocupação com a rentabilidade seria incompatível com a prestação de um serviço de qualidade, por um preço acessível.

"Estatizar, pois um serviço público não pode ser objeto de lucro de empresários, pois o objetivo do lucro é a antítese do objetivo da prestação de um bom serviço." (Ver Khair, 1983, pp. 14)

"O II Encontro de Transportes do PT se posicionou programaticamente a favor da Estatização com Controle Popular por entender que o transporte é um serviço público essencial e, por isso, não pode ser objeto de lucro.²¹

Na visão técnica, a organização do serviço, para permitir um atendimento adequado às necessidades da demanda e ainda, buscando sempre a sua racionalização e a redução de custos, exigiria condições incompatíveis com um sistema concorrencial. O monopólio necessário para esta racionalização não poderia estar nas mãos do setor privado.

"O transporte coletivo não pode ser visto como um negócio, e sim como um serviço público essencial e de responsabilidade do Estado. Um serviço racional e planejado, eficiente e de baixo custo. Impõem-se então a coordenação e unificação da gestão operacional.

20. PARTIDO DOS TRABALHADORES (1987)

PT e a Estatização dos Transportes Coletivos
Resoluções do II Encontro

21. PARTIDO DOS TRABALHADORES (1987)

PT e a Estatização dos Transportes Coletivos
Resoluções do II Encontro.

A planificação dos transportes, com coordenação entre os modos, permitirá a integração física, operacional e tarifária, com a criação de terminais de integração e corredores de transporte com faixa exclusiva, racionalizando o serviço e, conseqüentemente, reduzindo seus custos.

Assim a coordenação e a unificação operacional se impõem, o que lhe conferirá um caráter de monopólio, impõe-se também que tal monopólio seja exercido diretamente pelo poder público, sob controle popular.

Em outras palavras, o serviço de transporte coletivo só poderá alcançar maior eficiência com o menor custo se houver coordenação e unificação da propriedade e da gestão operacional dos mesmos, sob controle dos trabalhadores e usuários, não permitindo o Estado que este seja realizado sob o critério de negócios privados."²²

Para os usuários, as condições em que o transporte coletivo vinha sendo operado na maioria das cidades brasileiras pelo setor privado reforçavam esta visão. Principalmente nas regiões mais distantes, onde o custo do transporte é maior, o serviço ofertado pelas empresas particulares sempre foi precário. Pela lógica de estruturação privada do serviço, nas cidades onde havia uma empresa pública - como é o caso da CMTC em São Paulo - cabia a ela realizar estes atendimentos. Do mesmo modo, a empresa pública não utilizava o expediente de deteriorar o serviço para aumentar a rentabilidade, mantendo nessas áreas uma qualidade superior de atendimento.

Com este quadro, havia condições bastante favoráveis para que o discurso técnico e político de defesa da estatização dos serviços fosse assimilado pelos movimentos reivindicatórios como forma de se atingir a melhoria da qualidade do serviço, esse sim o seu objetivo.

A bandeira da estatização também encontrava ressonância junto ao movimento sindical. Além da predominância da influência da esquerda junto às organizações dos trabalhadores, no Brasil, as empresas públicas historicamente ofereceram condições mais favoráveis aos seus trabalhadores, tanto no que se refere a salários e benefícios, como na maior liberdade política e de organização sindical. Condições estas potencializadas quando comparadas às encontradas nas empresas privadas do setor de transporte coletivo, onde o desrespeito à legislação trabalhista e o autoritarismo são quase regra.

Além da visão ideológica pró estatização e da constatação da incapacidade da iniciativa privada em prover os serviços nos níveis desejados, existia ainda uma crença absoluta no potencial do Estado como instrumento de justiça social, desde que estivesse *nas mãos corretas*, isto é, quando conduzido por governos de esquerda. Acreditava-se que as transformações só não ocorriam por falta de compromisso de classe, de vontade política e por corrupção. O Estado, com uma direção política comprometida com os interesses da maioria da população, recuperaria o conceito do público e produziria as mudanças desejadas.

Aqui, como já foi dito, aparecia uma das divergências dentro dos agentes envolvidos na produção destas idéias, quanto à certeza da efetividade da ação estatal. A posição dominante era que, a estatização apenas não seria suficiente, se não fosse acompanhada do controle

22. PARTIDO DOS TRABALHADORES

Encontro de Transportes do Partido dos Trabalhadores

Cadernos da Comissão de Movimentos Populares nº 1 - março 1984, pp. 06

popular sobre o poder público.

"Porém, a questão é delicada, na medida que a estatização não significa melhora do serviço ou um custo menor da tarifa para o trabalhador, haja visto o crescimento das tarifas da antiga Light, os preços de contas de água Portanto a proposta de estatização dos transportes coletivos só será de interesse dos trabalhadores se acompanhada do controle popular do planejamento, administração, operação, fiscalização e da determinação dos investimentos dos transportes coletivos."²³

"A estatização teve uma definição precisa nas duas plenárias. Afirmou-se que não se deve defender a estatização pura e simplesmente porque ela não resolve o problema do serviço público, como comprovam os serviços da Rede Ferroviária, FEPASA, CMTC, LIGHT. A desfeita da estatização como palavra de ordem, sem qualificá-la, pode ser um reforço ao poder autoritário."²⁴

A estatização dos serviços pressupunha evidentemente a criação de uma empresa pública para a operação. Entretanto, apesar da existência de problemas históricos na CMTC e, principalmente, a partir de 1986, com as dificuldades encontradas pela administração petista em Diadema com a criação da ETCD, não havia reflexões maiores sobre a sua viabilidade e seus problemas. Todos os problemas ocorridos em outras experiências de criação de empresas públicas são debitados a uma vontade política de socializar prejuízos do sistema como forma de aumentar a rentabilidade do setor privado e à falta de participação dos usuários e dos trabalhadores na sua gestão.

A proposta inicial de encampação progressiva de empresas particulares, depois da experiência de Diadema, deu lugar a um discurso mais cauteloso para evitar a compra de "sucata":

"Quanto à estatização, a discussão de sua forma e processo pelo PT e pelos movimentos também avançou. Não se propõe mais a encampação pura e simples de uma empresa, pois algumas vezes não tem sido a melhor solução do ponto de vista operacional, nem do econômico-financeiro."²⁵

Quanto à estrutura administrativa das empresas públicas, eram apontados alguns problemas, mais visíveis na crítica às experiências anteriores, para os quais se apresentavam algumas soluções. Para eliminar o empreguismo e o inchaço das empresas, deveriam ser estabelecidos por lei um limite no número de empregados por ônibus e a exigência de concurso público para admissão. Para garantir o controle sobre as políticas de investimento, o orçamento das empresas deveria ser aprovado pelo poder legislativo. Mas a principal forma de controle proposta era o *controle popular*, através da participação de representantes de usuários e de trabalhadores na sua direção.

23. PARTIDO DOS TRABALHADORES (1982)

Uma Contribuição à Discussão da Política de Transportes do PT, pp. 22

24. PARTIDO DOS TRABALHADORES (1.983)

Política de Transportes do PT - Conclusões das 1ª e 2ª Reuniões Plenárias do Conselho de Transportes do PT em "Caderno de Transportes do PT"

25. PARTIDO DOS TRABALHADORES (1.987)

Texto Base para o II Encontro de Transportes do PT

"...desde o início usuários e trabalhadores do setor de transportes devem ter garantida a condição de participarem das decisões relativas à empresa municipal ... para garantir que a empresa municipal funcione atendendo aos interesses dos usuários e não aos interesses dos políticos de plantão. Este é o único modo de garantir que a empresa seja eficiente (sem empreguismo ou corrupção) e preste aqueles serviços priorizados pelos usuários. Não queremos uma nova CMTC."²⁶

As propostas do partido, salvo raras exceções, também não abordavam o problema da estruturação institucional da gestão dos transportes urbanos. A estatização aparecia quase que como uma fórmula mágica, solução para todos os problemas. Pouco se falava das interfaces da gestão do transporte coletivo com outras políticas, mesmo a ela diretamente ligadas, como é o caso das políticas de urbanização, circulação, ou de vias, por exemplo. Até na política do transporte coletivo propriamente quase não havia referência à relação gestão x operação.

O programa de governo para a prefeitura de Santo André foi uma exceção. Apontava diversos princípios para a estruturação da política municipal de transportes e um plano de ação para sua implantação.

Entretanto, é possível deduzir a existência de um princípio básico relativo à gestão: a necessidade do controle público sobre o sistema. Com as experiências concretas de gestão municipal este princípio ganharia importância como um elemento de unificação dos discursos.

b) A Questão Tarifária

Nos sistemas de transporte coletivo por ônibus no Brasil, exceção feita aos sistemas eletrificados, a receita tarifária se constituiu, quase que exclusivamente, na única fonte de financiamento dos serviços.

Entretanto, a partir de meados da década de 70, o crescimento dos custos do transporte urbano passou a pressionar os valores das tarifas e o item transporte passou a pesar cada vez mais no orçamento dos usuários.

"Em particular, tem crescido ao longo das décadas o peso da tarifa do ônibus no orçamento familiar: em 1936, apenas 1,9% de tal orçamento correspondia a despesas com transporte coletivo na cidade de São Paulo; em 1970, essa porcentagem subia para cerca de 8%. Em 1977, atingiam-se níveis mais críticos: 27,4% para famílias até dois salários mínimos, 11,9%, para as de dois a quatro salários mínimos, e 7,6%, para as de quatro a seis salários mínimos." (ver Daniel, 1988b, pp. 34)

Nessas condições, a questão tarifária representava um fértil campo para a organização dos movimentos reivindicatórios de transporte coletivo. Por outro lado, a participação de militantes petistas nos movimentos trazia esta preocupação para os espaços de formulação das propostas de intervenção do partido na sociedade.

Na primeira eleição disputada pelo Partido dos Trabalhadores, em 1982 para Prefeituras

26. ASSOCIAÇÃO DE USUÁRIOS DE TRANSPORTE COLETIVOS DE SANTO ANDRÉ (1987)
Resoluções do I Encontro de Usuários de Transportes Coletivos de Santo André

(exceto a capital e outras cidades onde o prefeito não era eleito de forma direta) e para o Governo do Estado, as suas propostas para os transportes coletivos tinham a tarifa como preocupação central. Luis Inácio Lula da Silva, apesar de candidato ao Governo do Estado, afirmava:

"Outro ponto fundamental da proposta do PT é o de garantir um preço único para que o trabalhador e sua família se locomovam, seja onde more, aonde vá e por que meios de transporte utilize. Esta tarifa, por sua vez, deve ser resultado da negociação direta entre o movimento popular, o Sindicato dos Trabalhadores de Transportes, os empresários e a administração. Porém, a tarifa reajustada deverá pesar mensalmente no máximo de 6% do salário mínimo, cabendo o restante da tarifa à responsabilidade conjunta de governo e patrões."²⁷

Com relação aos custos do transporte, três aspectos eram sistematicamente colocados: a "redução" da tarifa para um patamar *real*, a inclusão de outros setores no financiamento do sistema e a luta pela tarifa única.

O primeiro ponto é marcante. Havia uma clara denúncia da fixação das tarifas em valores acima dos custos reais do serviço, devido ao acerto entre empresários e governos. Em nenhum documento da época se encontram dados que pudessem comprovar este superdimensionamento dos preços, mesmo porque dificilmente os movimentos (e o partido) poderiam ter acesso às informações reais de custos e receitas operacionais. A falta de embasamento em dados, entretanto, é compensada por um discurso fortemente político.

"Até o ano passado, a Prefeitura costumava entrar em acordo com os empresários sem grandes problemas. As vezes, ela se baseava numa planilha montada pelas empresas. Outras vezes, isso nem existia. A população que usa os ônibus não tinha acesso às informações e à decisão. Depois que se fortaleceu o movimento dos usuários, a Prefeitura e os empresários começaram a tomar mais cuidado, pois a Associação de Usuários reivindica que o custo e o IPK adotados sejam comprovados. Isto é, que eles sejam o custo e o IPK reais, e não os inventados como antes, para satisfazer os interesses dos donos das empresas."²⁸

O fato é que, se havia estudos de custos realizados pelo poder público, pelo menos na cidade de São Paulo que contava com uma estrutura técnica consolidada na CMTc, até 1983 estes não eram divulgados. Nas demais cidades da RMSP, certamente a tarifa era determinada exclusivamente por critérios políticos, como ficou comprovado posteriormente em Diadema, São Bernardo do Campo e Santo André.

Existia uma clara identificação entre o alto valor da tarifa e as condições em que as empresas privadas operavam, praticamente sem controle do poder público quanto aos custos reais dos sistemas.

27. "Folha de São Paulo" (27.10.82)

28. ASSOCIAÇÃO DE USUÁRIOS DE TRANSPORTE COLETIVO DE SANTO ANDRÉ
Cartilha dos Transportes Coletivos

"As tarifas vêm crescendo muito além dos reajustes salariais, graças à conivência do governo com os cálculos dos empresários, à socialização das perdas, à falta de fiscalização dos lucros, ao crescimento do custo do diesel e do congestionamento nas cidades, etc."²⁹

O lucro dos empresários é sempre apontado como uma das principais causas das altas tarifas:

"O lucro vem da diferença entre receita (tarifas pagas) e o custo. O empresário procura sempre maximizar o seu lucro. Esse objetivo pode ser alcançado com o aumento fictício dos custos ou "escondendo" a receita. A verdadeira realidade tarifária é só atingida quando os custos podem ser efetivamente comprovados e a receita calculada. O que é conseguido somente quando há participação popular direta neste processo."³⁰

Se a falta de controle sobre os custos reais da operação já era criticável, a isso se somava a redução da quantidade ou da qualidade do serviço, como forma de ampliar ainda mais a sua rentabilidade, com conivência do poder público. A vereadora Tereza Lajolo, em uma "Carta à Bancada do PT sobre o Grupo de Estudos Tarifários", comentando a instituição de um Grupo de Trabalho criado pela Prefeitura da Capital, afirmava:

"A tarifa não pode ser, portanto, uma fonte interminável e inesgotável de lucro. Ela só pode ser vista como uma taxa social, paga pelos usuários no sentido de amortecer os custos operacionais e garantir a manutenção da frota. Não é assim que as coisas se passam. Hoje 80% dos transportes coletivos estão nas mãos da rede privada, para quem a população não passa de uma vasta fonte de lucro, obrigada a pagar altos preços pelos pouquíssimos e surrados ônibus que trafegam perigosamente pelas ruas da cidade."³¹

A experiência de Diadema, como será visto mais adiante, comprovou este fato quando a administração municipal, calculando os custos reais do sistema, conseguiu reduzir a tarifa e melhorar a qualidade do serviço.

Um texto do então Secretário de Planejamento da Prefeitura de Diadema, Amir Khair, responsável pelo cálculo e pelas negociações da tarifa com os empresários, dizia:

"Como vimos, a tarifa está bem acima da realidade, e isto só é possível devido ao esquema de corrupção que os empresários usam junto aos elementos de decisão do poder público."

29. PARTIDO DOS TRABALHADORES (1982)

Uma Contribuição à Discussão da Política de Transporte do PT, pp. 20

30. PARTIDO DOS TRABALHADORES (1984)

Encontro de Transporte do Partido dos Trabalhadores
em Cadernos da Comissão de Movimentos Populares nº 1, pp. 08

31. LAJOLO, Tereza (1983)

Carta à Bancada do PT sobre o Grupo de Estudos Tarifários
em Caderno de Transportes do PT, pp. 27

"Quanto à realidade tarifária, a experiência de Diadema revelou que é fácil atingir esta realidade, desde que se monte um corpo de fiscais da Prefeitura e se apoie no cálculo tarifário..." (Khair, 1983, pp. 15)

A partir de 1984, com a saída da equipe de Khair da Prefeitura, e com a estatização dos serviços de transporte na cidade, ocorrida em 1986, Diadema deixou de ser referência na discussão do enfrentamento com os empresários na questão tarifária.

As mobilizações contra a tarifa sem dúvida produziram efeitos, a consciência da importância das planilhas se generalizou no interior dos movimentos de transporte, e termos como IPK (Índice de Passageiros por Quilômetro, um elemento importante no cálculo tarifário) se tornaram correntes junto aos integrantes dos movimentos. Em contrapartida, as prefeituras passaram a ter um pouco mais de rigor na fixação das tarifas e os empresários passaram a se instrumentalizar mais para a discussão.

A elevação das taxas de inflação ao longo da década de 80, levando a uma maior frequência dos reajustes da tarifa reduziu um pouco o seu impacto junto à população. Por outro lado, os empresários, frente a um relativo enxugamento das tarifas, passaram a se utilizar de outro recurso para a manutenção da sua rentabilidade: a redução dos níveis de serviço. O resultado foi que, em todas as pesquisas realizadas a partir de meados da década de 80, a maior reivindicação dos usuários deixou de ser o preço da tarifa e passou a ser a qualidade do serviço.

O discurso petista entretanto não acompanhou esta evolução, mantendo sua ênfase na questão tarifária, o que levaria a vários confrontos da militância e do partido com as futuras administrações do PT após 1989.

O segundo ponto presente desde os primeiros documentos nas propostas do Partido dos Trabalhadores, é a mudança da forma de financiamento do sistema de transporte, com a inclusão no seu custeio dos beneficiários indiretos do serviço, isto é, os setores produtivos.

O jornal Folha de São Paulo, nas eleições de 1982, criou uma coluna onde os partidos indicavam representantes (técnicos) para responder a questões setoriais apresentadas pelo jornal (Palanque). Na edição de 25 de julho, sobre as medidas que seriam tomadas para melhorar o transporte coletivo, o PT, entre outras propostas, respondia:

"... que este preço (a tarifa) tenha valor sempre compatível com o salário do trabalhador, mas que outros e maiores beneficiários arquem devidamente com os custos das tarifas: o empregador e o governo."

Os textos da época apontavam claramente nesse sentido:

"Portanto o PT deve lutar para que o congelamento das tarifas signifique, já que estamos em uma economia inflacionária, uma porcentagem fixa do valor do salário mínimo, não ultrapassando os 7% para o gasto mensal, e que a diferença seja coberta pelo conjunto das empresas capitalistas através de taxas impostas, ou outro meio qualquer, sem desconto no imposto de renda."

Isto significa que deve ser redefinida a cota de participação do trabalhador e dos patrões na responsabilidade dos custos de transporte."³²

Existia consciência da necessidade de se incorporar outras fontes, além da tarifa paga diretamente pelo usuário, no financiamento do serviço, porém com resistência ao subsídio às empresas.

"Quando se fala em congelamento das tarifas, geralmente se pensa (os capitalistas principalmente) que o governo deve cobrir a diferença ou que deve passar este subsídio diretamente aos empresários ... Acontece que, subsidiando diretamente a tarifa, o governo facilita aos patrões uma redução, ainda maior, dos salários de seus trabalhadores e o descompromisso pelo transporte diário do trabalhador."³³

Também as conclusões do I Encontro de Transportes do partido apontaram nesse sentido:

"Em quase todos os países do mundo o transporte público é subsidiado, devendo-se apenas ter o cuidado de evitar que os recursos necessários tenham origem em impostos que venham a pesar sobre os trabalhadores, onerando ainda mais o custo de vida da maior parte da população."³⁴

Estranhamente, este ponto desapareceu dos documentos de transporte do partido elaborados posteriormente. No programa de governo para a eleição à Prefeitura de São Paulo, em 1985, nos documentos do II Encontro de Transportes do PT, no Caderno de Política Municipal produzido pela CPP em 1988, não há maiores referências à esta mudança da forma de financiamento dos serviços.

Ao contrário, reforçava-se a idéia de que a estatização, por si só, seria suficiente para levar à redução tarifária, via eliminação do lucro do empresário e racionalização do sistema, possível com a coordenação e unificação operacional nas mãos do poder público. O II Encontro ainda reforçou explicitamente a posição de "lutar contra todo e qualquer subsídio direto ao setor privado".

Nos programas de governo para as prefeituras de São Paulo, Santo André e São Bernardo do Campo, previa-se que, com a adoção da tarifa calculada com base nos custos reais, seria possível uma redução da ordem de 50% no valor da tarifa. Nos dois primeiros, propunha-se ainda, como uma segunda etapa, implantar uma tarifa social³⁵.

32. PARTIDO DOS TRABALHADORES (1982)

Uma Contribuição à Discussão da Política de Transportes do PT, pp. 21

33. PARTIDO DOS TRABALHADORES (1982)

Uma Contribuição à Discussão da Política de Transportes do PT, pp. 20

34. PARTIDO DOS TRABALHADORES (1984)

Encontro de Transportes do Partido dos Trabalhadores
Cadernos da Comissão de Movimentos Populares nº 1, pp. 08

35. Para o PT, a tarifa é social quando seu valor é estabelecido abaixo do que seria necessário para cobrir integralmente o custo do transporte, ou seja, o usuário não financia integralmente o sistema, contando com outras fontes como complementação.

O Vale-Transporte, criado por lei federal em 1987, era visto com restrições, devido aos limites de sua aplicação, uma vez que só atingia uma parcela dos trabalhadores, deixando de fora, por exemplo os desempregados, donas de casa, autônomos, aposentados, etc. Outra consideração era que, com a sua implantação, os governos comprometidos com os empresários teriam menos resistência para aumentar livremente as tarifas. As críticas foram maiores na época de sua instituição, depois o PT, mantendo as ressalvas à sua eficácia, passou a defendê-lo como uma medida paliativa, e como um direito trabalhista a ser incluído no rol de reivindicações sindicais, chegando a produzir uma cartilha para divulgação junto aos sindicatos³⁶.

O terceiro ponto nas questões relativas ao custo do transporte para os usuários era a luta pela tarifa única. A partir da constatação que boa parte da população usuária se utilizava de mais de uma condução para os seus deslocamentos diários, eram constantes as reivindicações de integração tarifária, para que o passageiro, pagando uma só tarifa, pudesse realizar a sua viagem completa. O assunto, no início da década de 80, aparecia com um peso maior, perdendo posteriormente importância, mas constando em quase todas as pautas de reivindicações dos movimentos de transporte e nos programas de governo para as eleições municipais.

c) Participação Popular

A idéia da participação popular está ligada diretamente à idéia de democracia. Para o PT, o conceito de democracia representativa não era suficiente. Não sem razão. A história do Brasil, com sua tradição política de coronelismo, populismo, clientelismo e, na maior parte das vezes, autoritarismo, dava motivos de sobra para que, com uma perspectiva de introduzir mudanças realmente democratizantes, se desconfiasse das estruturas tradicionais de representação.

"O povo brasileiro é sim despojado de instrumentos próprios e orgânicos de ação política e sua desconfiança em relação às instituições e às formas tradicionais do exercício do poder político expressa uma convicção profunda que os mesmos não representam seus interesses, como de fato ocorre." (Pinto, 1989)

A discussão entre democracia representativa ou participativa não é contudo uma discussão que nasceu no Brasil, nem se restringe aos países com tradição em regimes autoritários (ver Bobbio, 1989).

Nos seminários realizados pela Comissão de Políticas Públicas antes das eleições municipais de 1988, um dos textos básicos utilizados pelo Diretório Estadual, comentava a insuficiência dos mecanismos da democracia representativa (eleições) para a consolidação de uma gestão democrática:

"Ou seja, para além da democracia representativa, cabe pensar na articulação desta com canais de democracia direta, seja no nível do executivo, seja no do legislativo. Na ausência de tais canais, é muito difícil que se instaure um efetivo controle da sociedade

36. CONSELHO DE TRANSPORTES DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (1988)
A Verdadeira História do Vale-Transporte

- ou, mais propriamente, da maioria da sociedade - sobre o Estado." (Daniel, 1987b, pp. 01)

Ainda que a democracia participativa não exclua necessariamente a convivência com um Estado democrático, as primeiras idéias formuladas no PT sobre a participação popular eram claramente colocadas dentro de uma perspectiva anti-Estado. A questão não era apenas participar do Estado, mas criar organismos que pudessem chegar a substituí-lo:

" A questão central é a de como construir o poder popular, e não as formas de participação popular."³⁷

A desconfiança com o governo fazia com que a perspectiva de mudar rumo dado pelo Estado às políticas sociais estivesse condicionada a transferir o poder decisório para formas diretas de representação, no caso dos serviços públicos, incluindo os usuários e os trabalhadores do setor.

A fórmula que se constituiu inicialmente para materializar essa aspiração foram os Conselhos Populares. Na época, o PT disputava a concepção destes organismos com a proposta que era conduzida pelo PMDB nas administrações eleitas no início da década de 80, principalmente no que se referia à autonomia dos movimentos, refletindo a posição geral do partido na primeira fase de formulação de propostas citada anteriormente:

"A primeira grande diferença para com o PMDB é que o PT não pensa na formação dos seus Conselhos Populares. Nem fomos nós, petistas, que inventamos os Conselhos Populares. Eles são uma forma de organização popular encontrada por diferentes movimentos para unir a sua luta conjunta, articulada." (ver Caccia Bava, 1983, pp. 94)

Esta posição do partido era duplamente coerente, com a sua visão reticente frente ao Estado, e também com a defesa da autonomia absoluta do seu principal campo de atuação: os movimentos sociais.

Defendia-se a criação de organismos que pudessem se constituir em um "poder popular em contaposição ao poder do Estado":

"Os movimentos sociais, ao não aceitarem os canais institucionais de participação popular, desorganizam as formas de dominação e opressão que mantém o trabalhador na situação em que vive hoje: sem direitos, vivendo na miséria, com a falta de tudo." (ver Caccia Bava, 1983, pp. 92)

Inicialmente ainda nem estava presente a questão sobre o caráter dos Conselhos, se deliberativos ou consultivos, simplesmente porque não se aceitava a sua ligação institucional com o Estado. Os princípios que deveria nortear a sua formação deveriam ser: a sua autonomia frente ao Estado e aos partidos políticos, o seu papel de fortalecer os movimentos existentes, a democracia interna absoluta e o seu controle pela base e não por uma direção (ver Caccia Bava, 1983, pp. 95).

Esperava-se muito naquela época dos movimentos populares, que eles se constituíssem como

37. CONSELHO DE TRANSPORTES DO PT (1983)

Conclusões das 1ª e 2ª Reuniões Plenárias do Conselho de Transportes do PT em "Caderno de Transportes do PT", pp. 09

um agente forte e participante na definição das políticas públicas. Isso não ocorreu. Por outro lado, aumentava a aproximação do PT do campo institucional, fazendo com que o partido passasse a pensar na utilização dos espaços institucionais para estimular o crescimento dos movimentos e do poder popular, isto é, de dentro do Estado, procurar criar mecanismos independentes.

Outro fator que deve ser considerado na proposta do PT de criação de Conselhos pela administração foi a participação nos processos eleitorais, com a necessidade de apresentar propostas concretas de políticas para a sociedade. Talvez porque a discussão interna de formulação de políticas públicas ainda fosse incipiente, ou seja porque o PT não quisesse assumir desgates em propor medidas de ação para um Estado desgastado, sem recursos e, principalmente, sem autonomia de romper com os interesses das classes dominantes, uma resposta dos candidatos petistas PT era: "vamos consultar os Conselhos" ou "vamos governar com os Conselhos".

Nesse momento a questão "ser ou não ser deliberativo" se tornou importante. A proposta de dar total poder ao Conselho, ou seja, ser essencialmente deliberativo, resolvia a contradição entre ser governo, numa sociedade capitalista, com todos os limites que isso acarretava, e propor transformações radicais na sua estrutura, pelo menos no plano do discurso. A discussão sobre o que, e como deliberar não estava colocada.

Principalmente na primeira fase da elaboração das políticas de transporte, essa questão era muito presente:

O Partido dos Trabalhadores entende que uma política de transportes coletivos para os trabalhadores somente será consolidada quando as organizações dos trabalhadores e usuários tiverem poder de decisão e não um mero caráter consultivo.³⁸

A criação do Conselho Deliberativo da Empresa de Transportes Coletivos de Diadema - ETCD, refletiu bem isso. Um dos pontos de conflito entre o executivo e a bancada de vereadores do PT esteve nessa questão; a solução formal foi simples, criou-se um Conselho Deliberativo: suas competências eram amplas, sua autonomia total, mas na prática ele teve pequena participação nas decisões da empresa.

Mais tarde, a discussão evoluiu no sentido de se equacionar melhor o papel do poder público na criação dos espaços de participação. Algumas posições defendiam que estes organismos deveriam ser totalmente independentes do Estado, concebidos como órgãos dos movimentos populares; outras que caberia ao Estado criá-los como forma de estímulo à participação popular.

Por ocasião das eleições de 1988, a posição dominante dentro do partido distinguia dois espaços bastante claros: aos movimentos caberia a criação seus mecanismos de organização e articulação de forma independente, não cabendo portanto, nesse caso, qualquer iniciativa do poder público. Estes seriam os *Conselhos Populares*.

Aos governos democráticos, por sua vez, caberia um importante papel, através da iniciativa de

38. PARTIDO DOS TRABALHADORES (1984)

Encontro de Transportes do Partido dos Trabalhadores

em Cadernos da Comissão de Movimentos Populares nº 1, março 1984, pp. 03/04

abertura e de institucionalização de espaços de participação nas decisões, estimulando o surgimento de formas de controle da sociedade sobre o Estado, estes seriam os *canais institucionais de participação*.

"Obviamente, isso implica distinguir os conselhos dos movimentos sociais para os quais se pretende abrir espaços de participação. Implica, ademais, diferenciar a criação de canais para a participação da própria participação. Esta última não depende do governo, mas sim da iniciativa dos próprios movimentos sociais. A instauração de processos de participação popular no poder local, portanto, para ser efetiva, independente e auto-sustentada, é função, em última instância, da capacidade que venham a possuir ou adquirir os movimentos sociais no sentido de exercer um poder social alternativo. Por mais que isto seja desejo de um governo local, não cabe a este efetivá-lo." (Daniel, 1987b, pp. 04)

A questão central é os espaços de participação devem ter um efetivo poder. A questão é: de onde vem esse poder? No caso dos Conselhos Populares, o seu poder emana exclusivamente dos movimentos sociais. Nos Canais Institucionais, isto também é verdade, mas estes espaços ainda são resguardados por legislação que lhes pode determinar a composição, a garantia de apoio estatal para o seu funcionamento, o acesso a informações, etc.

Em um texto preparado pela Secretaria de Transportes de Santo André, para discussão interna sobre o Conselho de Transportes que seria posteriormente criado, na concepção de um Canal Institucional de Participação, o seu poder efetivo era assim visto:

"É claro que o poder real do conselho depende da relação que a população (os diversos segmentos e setores) tem com os seus representantes no conselho. Depende portanto da legitimidade e representatividade dos conselheiros e da sua capacidade de mobilização dos setores que representam. Para que esse poder possa ser exercido, é necessário que o poder público o reconheça, inclusive se obrigando a tal através de lei."

Na verdade, esta "nova" formulação resgatava questão inicial da autonomia dos movimentos que tinha sido atropelada pelo ímpeto de, através dos pequenos espaços de poder que o partido conseguiria ocupar, seria possível promover rapidamente profundas transformações sociais.

A contraparte desta discussão, seria a questão da legitimidade transferida para uma administração eleita, para a tomada de decisões. Este aspecto ganhou importância na medida que o PT passou a conquistar maior densidade eleitoral e em função disto, ocupar espaços de poder.

As administrações democráticas foram eleitas com base em um programa de governo elaborado dentro das lutas sociais, a partir das quais foram elaboradas propostas de políticas públicas e de gestão do Estado que priorizavam o atendimento das demandas sociais. Se antes a perspectiva de partidos comprometidos com estas bandeiras assumir o poder era pouco provável, com a democratização do País, a situação mudou.

O mesmo documento da Prefeitura de Santo André afirmava:

"É necessário considerar que a população, ao eleger os representantes do partido para prefeito e vice, lhes conferiu poder para a execução das propostas do partido. E deles será cobrado resultado. Essa responsabilidade não pode ser transferida para ninguém, nem mesmo para o Conselho."

A questão se tornou simples, os Conselhos Populares são organismos políticos, não executivos, e externos, portanto independentes, à administração pública; do mesmo modo, não têm poder formal sobre ela, e sim poder político, tanto maior quanto a sua representatividade e a sua legitimidade junto aos seus representados. Ou seja, a criação dos Conselhos Populares não é um problema do poder público.

Por outro lado, a Administração pode criar Canais Institucionais de Participação, parte integrante da administração pública, com poder de deliberação sobre pontos específicos que seriam definidos na dinâmica da sua relação com os organismos do poder executivo.

Estas posições, até 1989, eram pouco expressivas, e as administrações municipais eleitas foram bastante criticadas pelas instâncias partidárias e pela militância que cobravam ações de estímulo à participação popular e maior constância na consulta "às bases" em momentos importantes.

Outro ponto importante foi a aceitação da existência de limites para atendimento aos movimentos, ou seja a possibilidade da existência de conflitos entre os movimentos (populares e sindical) e o conjunto da população, representado pelo poder público. Inicialmente, dentro do PT, entendia-se majoritariamente que toda reivindicação vinda dos setores populares era válida, e deveria ser atendida. O movimento popular, a exemplo da classe trabalhadora, surgia como algo monolítico, sem contradições internas. Não se contava que os interesses, dentro dos diversos segmentos que compõem o movimento popular, pudessem ser divergentes e até mesmo antagônicos.

Um exemplo claro desse problema é a questão sindical dentro do setor público e dentro dos serviços públicos. Na proposta do PT de gestão democrática, usuários e trabalhadores do setor apareciam sempre juntos, "do mesmo lado", como se seus interesses fossem sempre e necessariamente os mesmos.

Na verdade ocorria uma justaposição de duas discussões totalmente distintas que se cruzavam no momento da materialização da produção dos serviços públicos. De um lado, a discussão da políticas públicas com base na noção de direitos do conjunto da população, que deveria ser garantida pelo Estado, de outro, a tradição sindical de luta constante por melhorias nas condições de remuneração e de benefícios para os trabalhadores, orientada pelo conflito capital-trabalho, onde todos os direitos devem ser garantidos aos trabalhadores.

Imaginava-se que os trabalhadores envolvidos na produção desses serviços não teriam porque se opor a uma melhoria da qualidade de sua provisão. Não se pensava que eventualmente os limites do poder público em atender as suas reivindicações pudesse ameaçar a sua continuidade. Na linha sindical, não havia acúmulo em uma discussão sobre uma relação de conflito trabalhista não com o capital, mas com uma administração que se acreditava realmente democrática e representante dos interesses da maioria da população,

Estas questões ficaram sem resposta, e suas contradições se manifestaram de maneira evidente nas administrações petistas, tanto na relação com o funcionalismo público, como, nos serviços essenciais, como o transporte coletivo.

CAPÍTULO IV

A Experiência de Diadema

Diadema é um dos 38 municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo. Junto com Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra formam a região do ABC Paulista³⁹.

O município é pequeno, apenas 32 km², sendo que 6,5 km² estão localizados em área de proteção de mananciais. Sua população estimada para 1991 foi de 508.448 habitantes, o que lhe confere uma das mais altas densidades demográficas do País.

O número de habitantes praticamente dobrou nos últimos 10 anos, passando de 228.060 habitantes em 1980, para 341.660, em 1985, e 475.089 em 1990.

A economia também tem crescido, mas em um ritmo muito menor. O número de estabelecimentos industriais no município cresceu de 1280, em 1987, para 1428, em 1990, 11,6%; os estabelecimentos de serviços, de 4690, para 5438, respectivamente, um índice um pouco maior 15,9%. Como consequência, a arrecadação per capita caiu, no mesmo período, de Cr\$ 1.298,07 para Cr\$ 374,87.

A cidade é muito pobre, uma grande parte da população é favelada ou vive em condições precárias. A carência por serviços urbanos é grande, apesar dos investimentos nas áreas sociais realizados nos últimos 10 anos.

A composição política da cidade e do PT local é atípica, se comparada com a das demais cidades do seu porte. No primeiro caso, a participação do poder econômico na política local é pouco expressiva, possivelmente porque a maioria dos empresários que têm negócios em Diadema não mora lá, o que tem se refletido na composição da Câmara Municipal, pelo menos nas duas gestões que cobrem o período desse trabalho. No segundo caso, dentro do Partido dos Trabalhadores, observa-se uma forte influência dos grupos considerados *mais de esquerda*, que chegaram a indicar o vice-prefeito da chapa de José Augusto.

Quanto à circulação, a cidade sofreu os efeitos de intervenções de outras esferas de governo e é literalmente cortada ao meio nos dois sentidos: norte-sul, pela Rodovia dos Imigrantes e leste-oeste pelo corredor do Tróleibus Metropolitano e pelo Anel Viário Metropolitano. O seu sistema viário é acidentado e descontínuo, agravado pela circunstância citada anteriormente. Nos últimos 3 anos a Prefeitura investiu bastante em pavimentação e hoje, mais de 95% das suas ruas são asfaltadas.

O sistema de transporte coletivo sofreu duas profundas alterações no período analisado: a primeira, em 1986, com a estatização do transporte municipal, e a segunda, com o início de operação do Sistema Tróleibus e a total reestruturação da rede.

Além do tróleibus, que funciona como um sistema estrutural, ligando o município à São Paulo, São Bernardo do Campo e Santo André, a cidade é atendida por algumas empresas intermunicipais e por três que operam as linhas municipais: uma empresa pública, a Empresa de Transportes Coletivos de Diadema, ETCD, e duas privadas, a Viação Alpina e a Viação Riacho Grande.

39. Os dados apresentados a seguir foram obtidos no Boletim Sócio-Econômico 1990 publicado pela Prefeitura Municipal de Diadema.

O período de análise desse trabalho na cidade abrange dez anos e duas gestões municipais do Partido dos Trabalhadores: a do ex-diretor do Sindicato dos Metalúrgicos, Gilson Menezes, único prefeito eleito pelo PT em 1982, e a do médico sanitarista José Augusto da Silva Ramos, eleito em 1988.

O objeto desse trabalho seria mais a análise da segunda gestão, quando as propostas do PT já estavam mais consolidadas. Entretanto, seria impossível compreender as ações da gestão José Augusto nos transportes, sem considerar a situação produzida pelo próprio PT na gestão anterior.

Quando tomou posse, em 1983, como a única administração petista em todo o Estado, Gilson contou com apoio de muitos militantes do PT de outras cidades, inclusive participantes do Conselho de Transporte do PT.

O transporte não parecia ser um grande problema para a cidade, tomando-se como referência as reivindicações e as mobilizações populares, não aparecendo portanto como uma das prioridades de governo. Porém, essa situação se alterou ao longo da gestão, e foi nesta área que a administração realizou uma de suas ações mais radicais dentro da linha do partido com a estatização total do transporte municipal.

No final de sua administração, Gilson Menezes, que possuía um alto índice de aprovação de seu mandato, saiu do PT devido à disputa pela indicação do candidato do partido para sua sucessão. Mesmo com a sua alta popularidade, não conseguiu eleger seu sucessor, pelo PSB, nas eleições de 1988, o que demonstra que boa parte da sua boa imagem foi associada ao PT.

Na segunda gestão do PT, ao contrário da anterior, o transporte coletivo havia se tornado em um problema sério na cidade. Por outro lado, Diadema deixou de ser a vitrine (pelo menos a única) do PT. A conquista de outras prefeituras, maiores e de maior visibilidade política, desviou a atenção interna e externa ao partido para estas cidades.

Em 1992, ao término da segunda gestão do PT no município e com nova vitória nas eleições, o transporte coletivo municipal continuou sendo um problema mal resolvido, enquanto qualidade do serviço ofertado e enquanto gestão política e administrativa da empresa municipal. Se é verdade que houve alguns avanços em termos de melhoria do serviço, também é verdade que foram praticadas certas *heresias* frente às posturas tradicionais do Partido dos Trabalhadores, principalmente com o retorno da operação privada na cidade, na forma em que se deu.

Para análise das ações da Prefeitura nos transportes coletivos nestes dez anos, o período foi dividido em cinco fases, definidas por alterações ocorridas no padrão de atuação do poder público, em particular na sua relação com o setor privado.

De janeiro de 1983 até maio de 1984, a política de transportes foi caracterizada pela negociação tarifária com o grupo privado que operava o serviço na cidade, comandada pelo Departamento de Planejamento. As ações da Prefeitura estavam em sintonia com as discussões mais gerais do PT, refletindo as preocupações dos movimentos populares e a ênfase no enfrentamento com o setor privado.

Com a mudança da direção do Departamento de Planejamento, iniciou-se a segunda fase. Seja por incompetência técnica, seja por compromissos assumidos com o empresário, a Prefeitura perdeu o controle da gestão do transporte municipal. Foi um período de conflitos entre a administração municipal, os usuários e a empresa que terminou em novembro de 1986 com a estatização do serviço.

A terceira fase vai até a posse de José Augusto, e foi caracterizada pela estatização de todo o transporte municipal com a criação da Empresa de Transportes Coletivos de Diadema - ETCD, empresa pública operadora exclusiva do transporte municipal cujo órgão máximo de administração era um Conselho Deliberativo eleito diretamente nos bairros, em tese implantando o programa do PT.

Da posse da segunda gestão petista até junho de 1991, configurou-se uma quarta fase. A ETCD continuou como operadora exclusiva no município e a Prefeitura investiu na reestruturação de uma área de gestão da política de transportes dentro da administração direta, inicialmente atribuindo de modo informal esta função ao Departamento de Serviços Urbanos, depois contratando um trabalho de consultoria para formalizar essa mudança e, finalmente, instituindo por decreto e projeto de lei a nova estrutura.

Junto com o projeto de reestruturação da gestão, a administração concluiu que não teria condições de investir na ETCD para capacitá-la a atender adequadamente as necessidades de transporte no município e decidiu transferir parte da operação do serviço para empresas particulares. A quinta e última fase se iniciou em junho de 1991 com o fim da estatização e retorno da operação privada, e se encerrou em dezembro de 1992, com o término da gestão e a posse do terceiro prefeito eleito pelo Partido dos Trabalhadores, o engenheiro José de Filippi Jr.

4.1. Primeira Fase (janeiro de 1983 a maio de 1984): Gestão através da Política Tarifária

4.1.1. Caracterização

A ação da Prefeitura nesse período refletiu bem duas características da época: a visão do Partido dos Trabalhadores de enfrentamento do setor privado e a principal bandeira levantada pelos movimentos populares reivindicatórios de transporte coletivo, o controle da tarifa.

Na cidade, formalmente, operavam duas empresas privadas, a Viação Diadema e a Viação Imigrantes; na verdade as duas pertenciam ao mesmo proprietário e operavam a partir da mesma garagem⁴⁰.

O Programa de governo da administração trazia a bandeira tradicional da proposta do PT: *Estatização com Controle Popular*, e apresentava uma estratégia de ação dividida em quatro etapas: fiscalização do serviço e realidade tarifária, criação de uma empresa municipal, encampação das empresas particulares e planificação do serviço (ver Khair, 1983).

Em Diadema, as atribuições da Prefeitura relativas ao transporte coletivo estavam distribuídas em duas áreas: a Diretoria de Serviços Urbanos (DSU), através da Divisão de Transportes Públicos, responsável pela fiscalização e definição das condições operacionais (itinerário, horários, etc.), e o Departamento de Planejamento, responsável pelo cálculo tarifário. No

40. Em função desse fato, serão feitas referências no texto ora às empresas, ora ao empresário ou grupo empresarial. Nas citações, foi mantida a forma como representantes da Prefeitura ou participantes dos eventos da época se expressavam, referindo-se apenas à Viação Diadema.

comando das duas áreas estavam pessoas ligadas ao Grupo de Transportes do PT.

Formalmente, a condução da política de transportes da Prefeitura era do DSU, segundo declaração do ex-prefeito:

"O Amir (Amir Khair, diretor do Departamento de Planejamento) nunca cuidou da política de transporte coletivo. O Amir, o que ele fazia aqui em Diadema na questão de transporte? Ele era do planejamento. O transporte era subordinado ao DSU. O Leci, o Edgar (funcionários do DSU ligados ao ex-prefeito) e outros companheiros faziam os levantamentos. O Amir apenas pegava a maquininha de calcular, calculava no papel o consumo de pneu, etc...

Amir fazia os cálculos, apenas colocava no papel, porque tinha mais prática que o Leci e era mais organizadinho. Mas quem fazia todo o trabalho, o levantamento era o Leci. Não era ele quem dirigia. Ele era tecnicamente bem organizado. Ele nunca foi responsável pelo transporte."⁴¹

Entretanto, apesar da afirmação acima, tudo indica o contrário. Era o Departamento de Planejamento, que comandava as ações da Prefeitura no setor, controlando o principal instrumento de negociação com as empresas operadoras : a tarifa. O seu diretor, o engenheiro Amir Khair, era quem se manifestava sobre estas questões - na imprensa, nas discussões com o partido - e era reconhecido como mentor e condutor da política de implantação da realidade tarifária. A declaração de Menezes reflete ainda um outro traço que seria marcante na sua administração e teria consequências importantes no futuro, o desprezo pela qualificação técnica de sua equipe.

Durante o período que permaneceu a frente do Departamento de Planejamento, Khair utilizou o processo de negociação da tarifa como principal instrumento da política de transporte, como será visto adiante, conseguindo bons resultados na perspectiva das propostas do Partido dos Trabalhadores. A tarifa da cidade foi sempre inferior à da região e ainda foram obtidas algumas conquistas como a melhoria do serviço e a concessão de passe livre aos desempregados, idosos e aposentados.

Mesmo após a saída da equipe de Khair, a Prefeitura deu continuidade, por algum tempo, a esta política de negociação com o grupo empresarial. Adotarei porém este fato como marco da mudança na condução da política de transporte no município, com o deslocamento do núcleo de decisão para o DSU.

4.1.2. Avaliação

a) Qualidade do Serviço

A Prefeitura, no início da gestão, passou a fiscalizar a operação das empresas privadas, utilizando fiscais provenientes do movimento popular. Como não há nenhum registro de dados operacionais daquela época, não é possível medir os resultados objetivos desta ação, em termos de número de viagens oferecidas, redução de intervalos ou ocupação dos ônibus, por exemplo.

41. Trecho de entrevista do ex-prefeito Gilson Menezes reproduzida por Carvalho (Cavalho, 1990, pp. 88/89)

Há apenas um dado concreto que aponta para a melhoria do serviço: a ampliação da frota.

Na primeira negociação tarifária, a Prefeitura, constatando que os custos reais da operação da cidade recomendavam até mesmo a redução do valor da tarifa então praticada, aceitou mantê-la em troca da ampliação da frota em operação na cidade de 43 para 54 veículos.

b) Política Tarifária

Foi nesse campo que a Prefeitura conseguiu os maiores avanços nesta época. Em primeiro lugar pelo seu papel inovador na questão tarifária. A adoção de um método próprio de cálculo dos custos reais do sistema local de transporte, a estruturação de uma planilha de custos calculada pela própria Prefeitura e a inclusão de representantes dos usuários no seu acompanhamento, com a constituição de uma Comissão Tarifária, tiveram um forte impacto nos meios técnicos e, principalmente, no movimento popular. A reivindicação da criação de comissões com caráter semelhante, com a participação de usuários e de trabalhadores do setor, se disseminou pelas organizações onde a influência do PT era marcante. Depois, pelos resultados obtidos, que serão apresentados a seguir. A experiência de Diadema tornou-se uma referência que ultrapassou os limites do município.

Convém lembrar que, até 1981, as tarifas dos serviços municipais eram determinadas pelo governo federal, através do CIP (Conselho Interministerial de Preços), a partir de planilhas elaboradas pelas próprias empresas operadoras (ver Cheibub, 1985). As prefeituras, principalmente nas cidades menores, pouco ou nada interferiam.

Em Diadema, as tarifas sempre acompanhavam o preço da passagem da cidade de São Paulo. Mesmo após a transferência para os governos municipais da responsabilidade pela fixação da tarifa, a Prefeitura continuou se restringindo a homologar a solicitação de reajuste encaminhada pelas empresas.

Em fevereiro de 1983, as empresas apresentaram à Prefeitura uma nova solicitação de reajuste tarifário, a primeira dentro do governo petista. Em resposta, a administração condicionou qualquer decisão à comprovação dos custos e, a partir de dados fornecidos por elas e obtidos através de sua fiscalização, fez os seus próprios cálculos, concluindo que o valor da tarifa poderia ser até reduzido. Isto só não ocorreu porque o empresário local se comprometeu a ampliar e renovar a frota em operação na cidade.

Ao longo do ano, outras conquistas ainda foram obtidas, em termos de benefícios implantados na política tarifária, com implantação de algumas gratuidades. Aposentados, desempregados há mais de 30 dias e menos de 3 anos e idosos maiores de 60 anos passaram a ter passe livre nas linhas municipais⁴².

42. O benefício da passagem gratuita nos transportes coletivos aos idosos foi posteriormente concedido por outras cidades e garantido nacionalmente, cinco anos depois, a partir da nova Constituição, aos maiores de 65 anos.

"Para conseguir essa vitória (o passe livre) foi preciso uma total modificação nas negociações sobre transporte coletivo. Para tanto, a Prefeitura começou a exigir a comprovação da receita e despesas da Viação Diadema e contratou 20 fiscais para acompanhar o índice de passageiros por quilômetro (IPK). Através desse estudo foi possível fixar a tarifa justa e Diadema passou a ter o preço de suas passagens de ônibus abaixo do que é cobrado em São Paulo. Nas administrações passadas, as tarifas do município sempre acompanhavam as da capital. Outro ponto importante foi a ampliação da frota que passou de 43 para 54 veículos e a instituição do debate aberto, nas negociações, com a presença do prefeito Gilson Menezes, Comissão de Usuários, vereadores, população e representantes da Viação Diadema."⁴³

c) Relação com os Usuários

Não há pesquisas que demonstrem precisamente a aceitação da política municipal pelos usuários, mas tudo indica uma repercussão favorável das medidas tomadas. Como exemplo, a redução relativa do preço da passagem foi divulgada pela imprensa como "uma grande vitória para os munícipes"⁴⁴.

Entretanto, o fato mais importante nesta relação é apontado por Carvalho na descrição deste período, caracterizando-o como "marcado por uma participação popular na gestão dos transportes coletivos". A administração conseguiu envolver os movimentos populares na sua ação de confronto com o empresário local, obtendo deles sustentação política e, em troca, impulsionando e ampliando o seu campo de ação (ver Carvalho 1990, pp. 98/99).

d) Relação com os Trabalhadores

Também neste período a administração petista reforçou seus laços políticos com o movimento sindical. As negociações tarifárias também foram espaço para conseguir vantagens para os trabalhadores de transporte, como aconteceu no dissídio da categoria em maio de 1984. Em uma reunião entre representantes da Prefeitura, da Câmara Municipal, da Comissão de Usuários, do Sindicato dos Condutores e do grupo empresarial, foi acertado o novo valor da tarifa condicionado ao reajuste dos funcionários das empresas.

"Depois de longos debates, os empresários propuseram que a passagem de ônibus fosse para Cr\$ 230,00 e chegaram a reduzir até Cr\$ 210,00. Mas, Gilson propôs Cr\$ 190,00, caso o reajuste dos salários dos motoristas e cobradores fosse de 70,1%, e de Cr\$ 200,00, para um reajuste de 73,61%. A segunda proposta, Cr\$ 200,00, foi aceita por ambas as partes e os funcionários da Viação Diadema obtiveram 73,61% de reajuste."⁴⁵

43. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA
Informativo Municipal nº 4 (outubro 1983)

44. "O Estado de São Paulo" (23.03.83)

45. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA
Informativo Municipal nº 11 (junho de 1984)

Não há indícios de que a fixação da tarifa em valor um pouco superior ao apurado na planilha tenha sido recebido desfavoravelmente pelos usuários, possivelmente porque, mesmo assim, permanecia menor do que as das demais cidades da região.

A discussão vinculada da tarifa com o nível salarial da categoria dos condutores seria posteriormente (1989) utilizada pelos empresários da região para pressionar o poder público para reajustar as tarifas.

e) Relação com o Setor Privado

Evidentemente a relação do poder público com o setor privado foi conflituosa nesse período. As empresas, que sempre haviam tido total liberdade para a prestação do serviço, passaram a ser fiscalizadas e pressionadas pela Prefeitura para melhorar a qualidade do serviço.

Quando o reajuste da tarifa, solicitado em fevereiro de 1983, foi negado após um mês de negociações, o empresário local comentou que teria que fazer "um sacrifício para melhorar os serviços"⁴⁶.

Mas, depois da primeira negociação, o empresário, que havia sido pego de surpresa pela ação consistente da Prefeitura, passou a se articular melhor, e a se preparar mais tecnicamente. Começou a fazer exigências à administração municipal de recuperação da malha viária e a assumir um discurso defensivo com relação às condições de prestação do serviço, culpando a crise econômica e a inflação pelos seus aspectos negativos (ver Carvalho, 1990, pp. 93/94).

f) Relação com o Partido

Desde o seu primeiro ano de mandato, a administração enfrentou disputas com o Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores, mas, nesse período, nenhuma delas contestando a sua política de transportes. As brigas aconteceram basicamente em função da sua autonomia com relação ao partido, particularmente na composição da equipe de governo⁴⁷.

Ao contrário, as conquistas obtidas em relação à qualidade e às tarifas do transporte coletivo no município reforçavam as teses do partido, e a postura de confronto com o empresário atendia plenamente as expectativas da militância.

A situação começou a mudar com a saída da equipe de Khair da Prefeitura, em maio de 1984. O grupo de dezenove profissionais que se demitiu da Prefeitura na época entregou um relatório às direções municipal, estadual e nacional do PT acusando o prefeito, entre outras coisas, de ter cedido a pressões da empresa na ocasião do reajuste tarifário.⁴⁸

46. "O Estado de São Paulo" (23.03.83)

47. "Jornal do Brasil" (25.07.83)

48. "O Estado de São Paulo" (10.05.84)

A saída de Khair da Prefeitura não ocorreu em função de divergências quanto à sua condução da política de transporte, mas sim na área de habitação, por discordância da decisão do prefeito de transferir as atividades de reurbanização de favelas do seu Departamento para o Departamento de Obras⁴⁹. Os técnicos que o acompanharam atuavam, em sua maioria, na área habitacional, mas a sua saída deixou espaço aberto para uma mudança de postura na relação com o setor privado (de transporte), tanto do ponto de vista técnico como político.

4.1.3. Conclusão

A primeira conclusão importante sobre esse período é a constatação que a política desenvolvida pela administração estava em consonância com o estágio da discussão dentro do PT. Seu eixo na política tarifária vinha ao encontro das aspirações dos movimentos populares, e o instrumento de ação do poder público era o controle sobre a prestação privada do serviço, fiscalizando a operação e garantindo o estabelecimento da tarifa por seus custos reais. Apesar das propostas apresentadas por Khair serem mais abrangentes, a Prefeitura não chegou a interferir na organização física ou institucional do sistema.

Esse primeiro período da administração do Partido dos Trabalhadores em Diadema pode ser considerado como positivo do ponto de vista da recuperação do caráter público do serviço, com a Prefeitura buscando assumir a condução da política municipal, estabelecendo uma nova forma de relacionamento com os agentes sociais envolvidos, particularmente usuários e empresários.

Cabe lembrar que esta nova postura não era exclusiva do Partido dos Trabalhadores. A preocupação com a mudança da estrutura da prestação dos serviços de transporte urbano estava presente em outras administrações progressistas, em maior ou menor escala, como ocorreu na ocasião no próprio município de São Paulo⁵⁰.

Em Diadema, esta ação porém foi parcial, na medida que praticamente se limitou a um aspecto: a política tarifária. Não houve medidas relevantes com relação à organização física ou institucional do serviço. Esta limitação se deveu, em parte, ao pequeno espaço de tempo em que isto ocorreu, a proposta de Khair era mais abrangente e previa outras etapas que não foram realizadas (ver Khair, 1983).

Mas não se pode dizer que tenha sido apenas um problema de tempo. Tudo indica que a visão de Khair era uma exceção, tanto na administração municipal, como ficou comprovado após a sua saída, quanto entre os técnicos ligados ao PT. Nas propostas desenvolvidas na época pelo partido, através do seu Conselho de Transportes, a preocupação com a implementação das políticas públicas era quase inexistente.

49. "O Jornal da Tarde" (10.05.84)

50. A gestão do prefeito Mário Covas (PMDB) desenvolveu diversas ações na área de transporte coletivo neste sentido, utilizando-se do lema "Transporte: Um dever do Estado, um Direito do Cidadão". Suas propostas, apesar de serem bastante criticadas pelo PT, representaram sem dúvida avanços importantes.

4.2. Segunda Fase (maio de 1984 a novembro de 1986): Descontrole da Gestão

4.2.1. Caracterização

Com a saída de Khair, o DSU passou a ser o único responsável pela gestão municipal dos transportes. A equipe que ficou encarregada da sua gestão era tecnicamente limitada e politicamente ligada ao diretor do Departamento de Governo, Juraci Magalhães, que acabou mais tarde sendo envolvido em diversas denúncias de irregularidades.

Começaram a surgir uma série de indícios de uma mudança de postura da administração com relação à empresa. Além do documento do grupo demissionário, também vereadores do PT e integrantes do movimento popular passaram a fazer críticas sobre a relação entre a Prefeitura e a empresa.

Fatores externos ao município também interferiram nos problemas da cidade, principalmente decorrentes da conjuntura econômica nacional. O agravamento da crise econômica e o crescimento da inflação, que vinham ocorrendo há algum tempo, afetavam particularmente a forma prestação mercantil do serviço de transporte coletivo urbano. O crescimento elevado no custo de seus insumos (preço dos veículos, pneus e combustíveis principalmente), conflitava com a redução da capacidade de pagamento de seus usuários, consequência da política salarial praticada e da recessão.

Voltando a Diadema, a partir de 1985 os problemas de transporte se agravaram, com a deterioração do nível de serviço e com elevação da tarifa. O movimento popular e a bancada de vereadores do PT, que antes eram a principal força de sustentação da Prefeitura no seu embate com o empresário, passaram a entrar em sistemático conflito com a administração.

No final de 1985, o empresário dono das Viação Diadema e Viação Imigrantes vendeu-as para um poderoso grupo empresarial, o *grupo mineiro*⁵¹, o que alterou significativamente as suas relações de força com a administração municipal.

Os anos de 1985 e 1986 foram de intensa mobilização dos usuários, de forma independente da Prefeitura. Da realização do Encontro dos Movimentos Populares (dezembro de 1985) à prática de quebra-quebras e sequestros de ônibus, a situação foi se agravando e culminou com um acampamento de usuários na porta da garagem da Viação Diadema, que durou 48 horas.

A Prefeitura, pressionada pelo movimento popular, se viu forçada a tomar providências. Criou um Grupo de Estudos, composto por representantes da Prefeitura, do movimento de usuários, do Sindicato dos Condutores, do Conselho de Transportes do PT, da bancada de vereadores do PT e um membro da direção executiva estadual do partido. A função deste Grupo era analisar as alternativas de ação da Prefeitura: intervenção, estatização ou encampação.

51. A partir deste momento, deixou de existir a Viação Imigrantes, e todo o transporte municipal passou a ser operado pela Viação Diadema. O Grupo Mineiro que será citado daqui para a frente, era um dos maiores grupos operadores do transporte no País. Sua composição porém é pouco conhecida, diversos sócios participam da administração de várias empresas. Seu maior representante no Estado de São Paulo é o empresário Baltazar José de Souza que, entretanto, não tem participação em todas as empresas consideradas ligadas ao grupo. Uma análise de sua constituição ainda precisa ser feita.

Descartando a encampação e a estatização imediata, por problemas jurídicos e dificuldades de operacionalização, o Grupo propunha uma rigorosa fiscalização sobre a empresa - uma "intervenção branca" - sem assumir a operação direta, coletando dados, informações e provas que permitissem uma ação mais incisiva posteriormente. Buscava-se ainda contato com organismos de financiamento do governo federal (FINAME) para se obter recursos para a criação de uma empresa operadora municipal (ver Carvalho, 1990, pp. 111/112).

Em março de 1986, pouco antes da data prevista pelo Grupo para a ação, sem a participação dos demais envolvidos, a Prefeitura entrevistou na Viação Diadema, permanecendo na empresa por cerca de 45 dias.

No meio do ano, a Prefeitura encaminhou para a Câmara um projeto de criação de uma empresa municipal operadora. Em novembro, após quase 6 meses de negociação com a bancada do PT e com os demais vereadores, sem sucesso, o prefeito decretou estado de calamidade pública na cidade e, por decreto, comprou a frota da Viação Diadema e da Viação Imigrantes, assinando um acordo de rescisão de seus contratos de concessão.

Com o fato consumado, a Câmara aprovou a lei municipal nº 863/86, criando a Empresa de Transporte Coletivo de Diadema (ETCD) que passou a ser a concessionária exclusiva e única operadora do transporte no município. Sem apoio da maioria das forças locais do partido, do movimento popular nem dos técnicos do PT, foi implantada a proposta do Partido dos Trabalhadores.

De maio a novembro, ou seja, do final da intervenção até a compra dos ônibus, não há nenhum registro da forma como a Viação Diadema operou. O mais provável é que os seus proprietários tenham dado continuidade aos serviços, já com alguma perspectiva de acordo com o poder público, mas não foram encontrados registros sobre esse intervalo em nenhum dos entrevistados, participantes destes acontecimentos, soube afirmar com certeza o que se passou.

4.2.2. Avaliação

a) Qualidade do Serviço

Novamente, não há dados que permitam quantificar as mudanças na qualidade do serviço. Mas a reação dos movimentos populares é um forte sinal de sua deterioração. No Encontro dos Movimentos Populares, realizado em dezembro de 1985, o transporte foi apontado, unanimemente, como o problema mais grave do município.

A deterioração da qualidade porém não se limitava ao serviço municipal; também nas linhas intermunicipais, operadas pela mesma empresa, a situação se agravou, levando a Companhia do Metropolitano de São Paulo - Metrô, na época responsável pelo gerenciamento do transporte metropolitano, a exercer uma fiscalização intensa na Viação Diadema, quase uma intervenção. Os levantamentos do Metrô junto à empresa, no início de 1986, apesar de voltados para o serviço intermunicipal, apontaram irregularidades e problemas graves na organização da garagem, estado da frota e condições de operação que também interferiam na operação municipal.

Em parte, a queda da qualidade do serviço era um problema que não se restringia a Diadema. Para fazer frente ao congelamento das tarifas (e de preços) determinada pelo Governo Federal

(Plano Cruzado I), entre novembro de 1985 e novembro de 1986, em muitas cidades os empresários procuravam reduzir os seus custos com a redução da frota de ônibus em operação (ver Daniel, 1987, pp. 57).

b) Política Tarifária

Dada a importância que a questão tarifária tinha para o movimento popular é fácil entender o impacto que tiveram as mudanças ocorridas da primeira para a segunda fase, neste campo.

Os resultados obtidos com o controle sobre a empresa e a determinação do valor real da tarifa do município (abaixo do restante da região), que foram marcas do período anterior, fortaleceram, junto ao partido e aos usuários, a idéia de que os problemas do transporte eram decorrentes da lógica dos empresários privados de obter lucros fáceis às custas de tarifas altas e da redução da qualidade do serviço.

A partir de 1985, sem nenhuma alteração aparente nesta situação, para os participantes dos movimentos populares e para a militância do PT, não parecia haver motivo para que a tarifa municipal não permanecesse inferior às da região. Não foi entretanto o que aconteceu, a tarifa de Diadema passou a ser novamente equivalente à de São Paulo, chegando mesmo a ser superior em alguns momentos (ver Carvalho, 1990, pp. 104).

As críticas à Prefeitura no movimento popular e no partido não demoraram. A principal reclamação era sobre o espaço de participação dos usuários na Comissão, apontada como limitada à homologação das decisões já tomadas, não interferindo na sua negociação efetiva:

"A gente precisava de cinco pessoas na Comissão de Usuários, que só era chamada na época que já estava prevista a negociação. Só quando era prevista a negociação então ele chamava." (depoimento de um integrante do movimento de transporte colhido por Carvalho, 1990, pp. 102)

Havia também insinuações de *negociações fechadas* com a empresa, conforme entrevista do então vereador do PT, Arquimedes Andrade:

"... a gente sentiu que as coisas começaram a não ter mais aquele pique de firmeza. Existia o cálculo tarifário e a coisa foi se degradingando demais. A gente se afastou um pouco de participar dessas negociações, primeiro porque a gente achava que tinha furos, algumas lacunas que não estavam, para a gente, sendo satisfatório. Houveram algumas negociações em que a gente não foi convidado e que a tarifa aumentou..." (ver Carvalho, 1990, pp. 115)

O problema da tarifa também afetou a relação com a empresa. Com o congelamento de preços decretado pelo Governo Federal, através do Plano Cruzado I, as tarifas do transporte ficaram congeladas por quase um ano. A empresa, além de pressionar a Prefeitura para a obtenção do reajuste, passou a reduzir o nível do serviço.

"Mas a partir do ano passado, precisamente com a instituição do Plano Cruzado, a Viação Diadema deu início a uma série de pressões com a finalidade de aumentar os preços das passagens. Além de greves, outras formas de ameaças foram usadas como a retirada de ônibus das várias linhas levando a população a uma situação de desespero." (Menezes, 1987)

c) Relação com os Usuários

Estes problemas levaram ao confronto dos usuários com a Prefeitura. Inicialmente na forma de desconfiança e do refluxo na participação nos espaços institucionais que tinham sido criados, depois através de formas diretas de mobilização e pressão.

"Daquele tempo para cá (1984) a gente parou de participar da Comissão Tarifária, Comissão de Usuários, por não concordar das coisas, o pessoal começou a se diluir, e eu achei que sozinho não ia resolver o problema, não fui mais participar da reunião." (depoimento de integrante do movimento de transporte em Carvalho, 1990, pp. 103)

A partir do já citado Encontro dos Movimentos Populares, as ações reivindicatórias se acentuaram. O confronto direto com a empresa, sem a intermediação da Prefeitura, também demonstra o descrédito do movimento popular. Passaram a ocorrer com certa frequência ações mais violentas e independentes dos canais institucionais como quebra-quebras devido a atrasos, sequestros de ônibus como forma de reivindicar extensão de serviço para bairros desatendidos, etc.

Em fevereiro de 1986, após a entrega de um conjunto de reivindicações para Viação Diadema, foi marcada uma assembléia na porta da garagem, com a participação de 800 a 1.000 pessoas, que acabou se transformando em um acampamento que durou 48 horas (ver Carvalho, 1990, pp. 108/109).

Nesta assembléia compareceu o prefeito Gilson Menezes que, pressionado, se comprometeu publicamente a estatizar o transporte no município. Foi criado então o já citado Grupo de Estudos, com participação de representantes do movimento popular, que passou a estudar as futuras ações da Prefeitura.

d) Relação com os Trabalhadores

Não há nesta época, incluindo o primeiro período, uma participação relevante dos trabalhadores de transporte na definição dos rumos da política municipal, pelo menos como um agente efetivo. Sua única participação até agora tinha sido limitada à utilização da pressão da Prefeitura na sua negociação salarial.

O Sindicato dos Condutores não demonstrava interesse nas discussões de transporte que ultrapassassem os aspectos trabalhistas e a organização sindical. Questões do tipo qualidade do serviço, modelos de organização e gestão do sistema de transporte não eram presentes nos seus discursos.

Por seu lado, a administração não colocava restrições às conquistas salariais da categoria, por não considerá-las relevantes no custo da tarifa. Para o PT a responsabilidade das tarifas altas era, quase que exclusivamente, do lucro do empresário.

O modelo de organização do serviço de transporte existente em Diadema na época favorecia esta exclusão. A remuneração da empresa por tarifa permitia a dissociação entre política salarial (problema entre patrões e empregados) e política tarifária (problema entre empresa, usuários e Prefeitura). Teoricamente, esta distinção não deveria existir, uma vez que os custos do sistema (incluindo despesas com pessoal) deveriam ser cobertos exclusivamente pela tarifa, porém, a fixação do seu valor, ainda que com base em uma planilha de custos, não obedecia

uma relação contratual, mas uma relação política. E os espaços políticos de negociação de tarifa e de salários eram distintos: da negociação salarial participavam empresa e sindicato; da tarifária, empresa, Prefeitura e usuários.

Apenas mais tarde, com uma nova postura do setor privado nas negociações regionais, a partir de 1989, ou do poder público, com a estatização ou a criação de uma relação contratual na prestação do serviço (municipalização de Santo André), a política salarial dos condutores se tornaria objeto de preocupação das administrações petistas.

e) Relação com o Setor Privado

Ao que tudo indica, ocorreram mudanças na postura da Prefeitura junto ao setor privado. Segundo os opositores do então prefeito, dentro do campo político do PT, teria havido mesmo uma mudança no compromisso político da administração municipal no que se refere à sua relação com o movimento de usuários e com o empresário de transporte.

A existência de acordos entre a Prefeitura e o empresário após a saída de Khair da Diretoria de Planejamento, insinuada por estes grupos, não pode ser comprovada. Houve uma relativa elevação no valor da tarifa (que voltou a se equiparar com as das demais cidades vizinhas) e também uma redução da qualidade do serviço da empresa, mas não podem ser debitados, pelo menos exclusivamente, a isso.

Outros fatores devem ser considerados. Em primeiro lugar, a Prefeitura não foi totalmente omissa com relação a esta queda de qualidade do serviço. Em um documento intitulado "A História da ETCD", consta:

"Se por um lado a população é beneficiada (com a redução das tarifas municipais), por outro os empresários apertam o cerco. Aos poucos se nota o relaxamento na manutenção dos coletivos e não renovação da frota. A Prefeitura toma medidas, mas nem as dezenas de multas aplicadas contra a única empresa que explora o transporte coletivo no município contribuem para a melhoria dos serviços."⁵²

É conhecida a estratégia do setor privado de redução dos níveis de serviço como forma de manter a rentabilidade em situações de redução da sua remuneração. Convém ressaltar que, desde meados da década de 70, devido ao crescimento dos custos dos insumos do serviço de transporte, e ao empobrecimento da população usuária, havia uma crise no financiamento dos serviços de transporte coletivo urbano que não se restringia ao município de Diadema (ver Daniel. 1987, pp. 52/59).

As condições urbanas e sócio-econômicas da cidade de Diadema também poderiam contribuir para explicar a crise da operação privada na cidade. O estado do sistema viário era precário, acentuando o desgaste dos veículos, os ônibus eram constantemente assaltados e, frente ao crescimento populacional intenso, a simples manutenção do serviço existente já representaria uma queda da qualidade.

Também, como já foi dito, os problemas do setor público com a Viação Diadema não se

52. EMPRESA DE TRANSPORTE COLETIVO DE DIADEMA - ETCD (1988)
A História da ETCD

limitavam ao serviço municipal. Pelos mesmos motivos que levaram à crise com a Prefeitura (estado da frota, descumprimento de viagens, atrasos, etc), o Metrô, na mesma época teve que montar uma fiscalização intensiva no serviço intermunicipal da empresa.

Com a venda das empresas (Viação Diadema e Imigrantes) no final de 1985, pelos empresários locais para um grande grupo nacional, chamado de "Grupo Mineiro", a sua relação com o poder público se alterou. Nas mãos deste grupo, a empresa era muito menos vulnerável às pressões da Prefeitura, dada a pequena participação do serviço municipal no conjunto de seus interesses.

O Grupo Mineiro era o segundo maior grupo empresarial do setor em todo o Brasil. Operando cerca de 10.000 ônibus, através de dezenas de empresas em diversos estados, atuava também em outros setores ligados ao não ao transporte. Na época, a crise de financiamento do serviço favorecia a tendência de concentração de capital, com a eliminação das pequenas empresas. Na região de São Paulo, a participação deste grupo ainda era pequena, e sua estratégia de penetração era a aquisição de pequenas empresas em dificuldades, em geral operando serviços de baixa rentabilidade. Além da flexibilidade empresarial, o grupo possuía experiência na administração deste tipo de empresa e no confronto com o poder público (ver Carvalho, 1990, pp. 125).

Sem dúvida, a empresa passou a exercer uma pressão mais forte junto ao poder público, reconhecida por representantes da administração (ver depoimento do então diretor do DSU, Domingos Spósito, para Carvalho, 1990, pp. 123) e pelo próprio prefeito (ver Menezes, 1987).

Após o acampamento em frente à garagem da empresa, o conflito formal do poder público com a empresa se acentuou. Em março de 1986, através de duas portarias municipais, a Prefeitura autorizou uma fiscalização direta, com uma equipe de 33 pessoas que permaneciam 24 horas por dia na empresa, acompanhando os setores de almoxarifado, pessoal, tráfego e manutenção. A situação encontrada por essa equipe era crítica:

"Um alerta final da equipe da Prefeitura, avisava que a paralisação do transporte coletivo no município era inevitável: a Viação Diadema estava reduzindo o número de carros da frota e seus donos ameaçavam estancar os serviços, caso a Prefeitura não autorizasse aumento do preço das passagens, mesmo estando em vigor o Plano Cruzado I, que instituiu no País inteiro o congelamento de preços."⁵³

Em novembro daquele ano a Prefeitura e as empresas fecharam um acordo cancelando os seus contratos de concessão e selando a compra dos 56 veículos que operavam o transporte municipal.

A condição da compra dos veículos pela Prefeitura foi bastante criticada, a empresa além de ter reduzido a manutenção dos veículos, promoveu a troca de componentes dos carros que seriam vendidos, entregando uma verdadeira sucata para o poder público. O "mau negócio" feito pela administração foi apontado por representantes do Sindicato, do movimento popular, e até mesmo por um outro empresário, também ligado ao Grupo Mineiro, que reconheceu o "preço muito alto em relação à frota" (ver Carvalho, 1990, pp. 128).

53. EMPRESA DE TRANSPORTE COLETIVO DE DIADEMA - ETCD (1988)

A História da ETCD

f) Relação com o Partido

Neste período a relação com o partido, passou por diferentes momentos, mas sempre sob tensão. A novidade foi o constante questionamento das ações da Prefeitura nos transportes.

No começo, as críticas à administração se acentuaram em função das mudanças aparentes na condução da política tarifária e na relação com a empresa operadora. A bancada do PT na Câmara Municipal chegou a mandar um Requerimento de Informação à Prefeitura questionando o fato de os vereadores não serem mais convidados para a negociação tarifária (ver Carvalho, 1990, pp. 115).

Com o crescimento da mobilização popular contra a empresa, o partido se envolveu diretamente no confronto, pressionando o prefeito a se posicionar, conforme relatou um militante petista ligado ao movimento popular:

"Então a gente já deixou pressionado, mas isso não o movimento, a comissão do movimento, os cabeças do movimento. Que essa reunião foi quase a portas fechadas. A gente chegou e falou prá ele - não gostamos da tua posição, somos militantes do PT, mas nós vamos prá frente da Viação Diadema, nós vamos acampar. Se você não tomar providências, nós saímos de lá e vamos acampar dentro da Prefeitura até você tomar uma decisão. Então forçamos, botamos ele contra a parede, aí ele foi prá lá (acampamento), lá se comprometeu perante o público de estatizar o transporte." (ver Carvalho, 1990, pp. 109/110)

Após o acampamento, representantes do Partido dos Trabalhadores se envolveram no Grupo de Estudos (através de militantes, vereadores, membros do Conselho de Transportes e da direção estadual). O embate contra o empresário conseguia unificar as diversas posições, mesmo as de oposição ao prefeito.

A relação da administração com o Grupo porém não foi tranquila. Quando a Prefeitura decidiu fazer por sua conta a intervenção, sem consulta ou participação dos demais integrantes do Grupo argumentou que os representantes do movimento não tinham representatividade junto à população, e que os técnicos do Conselho de Transportes eram "mercenários".

A referência ao Conselho de Transportes merece explicações. Entre os participantes do grupo que acompanhava a ação da Prefeitura, estavam algumas pessoas que tinham sido demitidas da CMTC, após a posse do prefeito Jânio Quadros na Prefeitura de São Paulo. Para realizar a "intervenção branca" na Viação Diadema, foi feita uma proposta que incluía a contratação de alguns destes técnicos, com experiência anterior em intervenções. O então prefeito não aceitou, considerando seus valores abusivos:

"Por um tal de escopo de trabalho, o pessoal do PT cobraria um milhão, em três ou cinco meses. O que daria para comprar uns seis ônibus novos, só para uma orientação técnica. Não aceitei. Com o que eles cobravam daria para pagar o salário do prefeito, mais dos assessores, durante uns seis meses." (depoimento do ex-prefeito Gilson Menezes citado por Carvalho, 1990, pp. 113)

A solicitação da inclusão de um membro da direção estadual do PT no Grupo havia partido dos técnicos do Conselho de Transportes - alguns eram ex-participantes da equipe de governo na primeira fase - prevendo a possibilidade de conflito com a administração. A medida não surtiu

efeito, e as lideranças partidárias preferiram não se comprometer com nenhum dos lados. Um documento, intitulado "Política de Intervenção do PT nas Questões de Transportes", preparado pelo Conselho para o II Encontro de Transportes, afirmava:

"No Diretório Regional, o assunto de transporte foi questão paralela e nas várias vezes em que foi solicitada sua (da direção estadual) intervenção política nas lutas de transporte e na Prefeitura de Diadema, sua resposta foi sempre ambígua e vacilante."

Outro conflito ocorreu com a bancada, quando a Prefeitura encaminhou para a Câmara o projeto de criação da empresa municipal, encontrando resistência da maioria dos vereadores PT em pontos importantes. Discordavam da forma de composição da diretoria, em que o prefeito queira manter a prerrogativa da indicação de seus componentes, e do caráter do Conselho Administrativo, que queriam deliberativo. Também resistiam à possibilidade da empresa pública conceder permissões a empresas privadas para operação no município.

Quando o prefeito decretou calamidade pública no município e comprou a frota da Viação Diadema, a bancada, boa parte dos integrantes do movimento popular ligada ao PT e os técnicos do Conselho questionaram a forma como se deu o acordo. Discordavam da conveniência da compra da frota, velha e sucateada, achavam o seu preço muito alto para o estado dos veículos e questionavam o acordo de não pagamento das multas aplicadas à empresa.

4.2.3. Conclusões

Um fato marcante nesse período foi a constante divergência de diversos setores do Partido dos Trabalhadores quanto às ações da administração na área de transportes. /

A reversão dos resultados positivos obtidos no início da gestão, sem uma clara compreensão das suas causas, levaram a acusações, sérias para os princípios do PT, da existência de negociações não transparentes com o empresário. As principais denúncias se referiram à negociação tarifária e à compra da frota da Viação Diadema.

Entretanto, a existência de eventuais relações deste tipo com o setor privado não é suficiente para explicar os fatos ocorridos no período. É preciso considerar também o esgotamento e a insuficiência das propostas da administração petista frente à evolução dos fatos.

No primeiro caso, se foi possível, no início da gestão, conseguir resposta para alguns problemas apenas pelo "aperto" do empresário, estas foram limitadas. A questão tarifária é exemplar: é verdade que, até 1983, a tarifa tinha gorduras que puderam ser cortadas, porém, o impacto inicial da redução foi sendo progressivamente consumido pelo processo inflacionário e pelo crescimento dos custos do transporte, exigindo da administração uma proposta mais abrangente.

No segundo, a incompetência técnica e política da Prefeitura também influenciou nos resultados. Passado o impacto das primeiras negociações, o empresário local se estruturou melhor para os embates, e passou a fazer exigências para o poder público (ver Carvalho, 1990, pp. 93/94). Também politicamente, passou a atuar junto aos vereadores de oposição, fato que se acentuou com a entrada do Grupo Mineiro.

Estes dois fatores se manifestaram fortemente por ocasião da intervenção e da desapropriação

da Viação Diadema. A prefeitura não possuía quadros técnicos nem instrumentos para levar a intervenção na empresa de forma eficiente e, quando precisou contar com o legislativo para aprovar seu projeto, não conseguiu e teve que fazer importantes concessões.

Alguns destes problemas são particulares da administração Gilsón Menezes, mas outros refletem lacunas das propostas então formuladas pelo Partido dos Trabalhadores, tanto que voltaram a ocorrer posteriormente e em outras cidades.

Em todo caso, por compromisso com os empresários, por incompetência administrativa ou por insuficiência da proposta do partido, a Prefeitura perdeu a iniciativa de controle da política de transportes, tanto frente ao setor privado, como frente aos usuários.

4.3. Terceira Fase (novembro de 1986 a dezembro de 1988): Estatização

4.3.1. Caracterização

Em novembro de 1986, através da lei nº 863/86, foi criada a Empresa de Transportes Coletivos de Diadema ETCD como concessionária exclusiva para a operação dos serviços de transporte coletivo no município. Posteriormente, o Decreto Municipal nº 3224/86, que instituiu os Estatutos da empresa, lhe passou atribuições para fazer toda a gestão do sistema municipal: fiscalização, estabelecimento de normas e critérios de operação, etc.

Na ótica da administração, estava sendo colocada em prática a proposta do Partido dos Trabalhadores:

"No dia 12 de dezembro de 1986, o prefeito Gilson Menezes estatizou o transporte coletivo de Diadema, criando a ETCD - Empresa de Transporte Coletivo de Diadema -, assumindo lugar da Viação Diadema Ltda, que possuía contrato de concessão desses serviços até 1990. Essa medida vem de encontro à proposta do Partido dos Trabalhadores que defende a municipalização desses serviços, com participação da população no seu gerenciamento. Exatamente o que acontecerá em Diadema com a eleição, nos bairros, dos membros do Conselho Deliberativo, integrado por representantes do governo municipal, da comunidade, da Câmara e do Sindicato de classe."⁵⁴

A Divisão de Transportes Públicos do DSU foi desativada e nenhum outro órgão municipal assumiu as suas atribuições com relação a, por exemplo, a interface com as entidades estaduais de gestão do transporte intermunicipal. Esse fato talvez não tivesse maiores consequências se não fossem dois aspectos relativos a estes serviços que afetavam diretamente o transporte municipal.

A inserção do município de Diadema na Região Metropolitana faz com que boa parte das necessidades de transporte de seus habitantes tenha destino em outros municípios vizinhos. O

54. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA
Informativo Municipal nº especial (fevereiro/março 1987)

grupo que operava o transporte municipal até 1986 (Viação Diadema), operava também serviços intermunicipais, superpostos quase que totalmente às linhas municipais. Havia ainda outras empresas particulares operando linhas intermunicipais no município, a maioria delas seria adquirida aos poucos pelo Grupo Mineiro. A despreocupação da Prefeitura com a organização global do sistema de transporte coletivo na cidade, deconsiderando esta realidade, aumentava a ineficiência (empresarial) da ETCD que sofria concorrência com as demais empresas, para as quais perdia boa parte dos passageiros e, portanto, da arrecadação tarifária.

Outro fato importante ignorado, foi a implantação, pelo Governo do Estado, através da Companhia do Metropolitano de São Paulo - Metrô, do Sistema Metropolitano de Trólebus⁵⁵. O novo sistema, de média capacidade, cortava todo o município e exigiria uma total reestruturação do transporte local (o que de fato ocorreu mais tarde).

No início de 1988, a empresa conseguia colocar em circulação apenas 35 carros. Para amenizar o seu déficit, a Prefeitura passou a pagar as despesas com peças de reposição e combustível, mas ainda assim a ETCD acumulava dívidas como o atraso de quatro meses no recolhimento do IAPAS⁵⁶. A administração municipal prometia mais investimentos com a compra de mais ônibus e a construção de uma nova garagem⁵⁷.

Em maio de 1988 foram comprados 30 ônibus novos, ampliando a frota patrimonial da empresa para 86 veículos. Porém, no final do ano, mais da metade da frota não operava, entre os veículos parados, estavam alguns dos "carros zero", canibalizados para a manutenção dos demais.

Ainda nesse mês, Gilson Menezes se desligou do PT, depois de perder no Diretório Municipal a indicação do candidato à sua sucessão. O prefeito acabou se filiando ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), mas seu candidato perdeu as eleições para o do PT.

No final de seu mandato, o prefeito apresentava uma situação paradoxal, tanto no balanço geral de sua administração, como no setor de transporte em particular. No geral, conseguia uma alta taxa de aprovação pela população⁵⁸, mas fora do PT, não elegeu seu sucessor. Nos transportes, sem dúvida o seu pior resultado, havia implantado na íntegra (em tese) a proposta do Partido dos Trabalhadores.

Em janeiro de 1989, com a mudança da administração municipal e da ETCD, o serviço de transporte no município e a empresa se encontravam em estado lamentável. O primeiro com

55. O sistema, que consistia em um corredor com operação segregada (via exclusiva) interligando São Paulo (Jabaquara), Diadema, São Bernardo do Campo, Santo André e São Paulo (São Mateus), foi concluído com operação mista de ônibus elétricos e diesel. Em Diadema a operação foi feita exclusivamente com veículos diesel; porém continuarei me referindo a ele como "Trólebus Metropolitano", por ser assim conhecido na região.

56. "O Estado de São Paulo" (03.01.88)

57. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA
Informativo Municipal (número especial - março 1988)

58. Segundo pesquisa do jornal "Folha de São Paulo", 55% dos moradores consideravam sua administração ótima ou boa, e 65% votariam nele novamente.

um péssimo nível de serviço, sem nenhuma condição de conforto, segurança ou regularidade; a segunda, endividada, desestruturada e com mais de metade da frota condenada.

4.3.1. Avaliação

a) Qualidade do Serviço

Com a Criação da ETCD, a Prefeitura pretendia uma melhoria imediata na qualidade do serviço municipal de transporte, argumentando, de forma coerente com o discurso do partido, que "só a estatização garante transporte coletivo decente e barato", tendo em vista que "as empresas particulares, obviamente dentro do sistema capitalista, jamais abrem mão de seus lucros e, para obtê-los, ou aumentam as tarifas, ou então deixam de fazer a manutenção dos veículos e, de uma forma ou de outra, o prejuízo é da população" (ver Menezes, 1987).

Não foi o que aconteceu. As precárias condições em que foi montada a empresa municipal, a inexperiência e a incompetência administrativa da sua diretoria e a conjuntura econômica do país na época conduziram, ao contrário, a uma queda ainda maior da qualidade do transporte municipal.

Os 56 carros comprados da Viação Diadema encontravam-se em tal estado que alguns nunca chegaram a operar na ETCD. Segundo denúncias do Sindicato, reproduzidas em um documento do Movimento Popular Unificado de Transportes⁵⁹, a empresa privada teria "preparado" os ônibus antes de vendê-los à Prefeitura, trocando peças, pneus e até motores.

"Dizer que a Prefeitura comprou verdadeira sucata a peso de ouro é o mínimo que se pode falar sobre o assunto. Dos 56 ônibus, só a metade tem condições de tráfego. Estivemos na garagem municipal e constatamos nada menos de 26 ônibus parados por causa de avarias diversas. E da frota circulante a maioria não tem condições de segurança."⁶⁰

A garagem em que foi instalada a empresa tampouco oferecia as mínimas condições para uma operação adequada. As instalações administrativas e de manutenção eram muito ruins; a "oficina" se limitava a quatro vagas, com uma valeta, semi cobertas, que não permitia a realização dos trabalhos em dias de chuva ou a noite. O local contava com o mínimo de equipamentos e a segurança era precária. O pátio não era pavimentado, contribuindo para manter a frota sempre suja.

A direção da empresa não possuía experiência administrativa nem técnica na área de transportes, sofrendo críticas desde a bancada de oposição na Câmara Municipal, até do movimento popular e do Sindicato. À empresa faltavam dados e instrumentos de gestão; não havia programação horária ou itinerário formalmente definido para as linhas operadas, nenhum planejamento e registro na área de manutenção e nenhuma rotina administrativa, exceto as básicas de departamento de pessoal.

59. A Estatização do Transporte Coletivo em Diadema
em "II Caderno de Transportes do PT"

60. "O Estado de São Paulo" (19.05.87)

Fatores externos também contribuíram para o agravamento dos problemas. Com os congelamentos de preços decretados pelo Governo Federal (Plano Cruzado I e II), o país passou por uma série de crise de desabastecimento, afetando também o setor de transporte com falta de peças de reposição, pneus, etc. A direção da empresa e o prefeito, em diversos documentos e pronunciamentos públicos, atribuíam ao problema de falta de peças a situação precária da ETCD.

Já no começo de 1987, a imprensa denunciava as péssimas condições do transporte na cidade, o "Jornal da Tarde", em 23 de março, publicava "A História de um fracasso" afirmando que "Em Diadema, a prefeitura petista resolveu tomar conta do transporte coletivo municipal. O que só fez piorar o serviço oferecido à população".

As críticas da imprensa, tradicionalmente conservadora, poderiam trazer algum exagero, dentro de uma postura de oposição política ao Partido dos Trabalhadores, mas a própria diretoria da empresa, em relatório produzido para a reunião do Diretório Municipal em 27 de novembro daquele ano, dizia:

"Todo os ônibus que parava (sic) para reparo de manutenção sofreram o chamado canibalismo, arrancando as peças necessárias para conserto de outros veículos, assim sem poder dar uma manutenção de primeira qualidade houve a redução de transporte para a população."

Em maio de 1988 a Prefeitura comprou 30 novos ônibus para reforçar a frota da ETCD. Entretanto, de forma inexplicável, não foram colocados em operação, apesar das deficiências sérias do sistema de transporte municipal e da necessidade da empresa ampliar a sua arrecadação tarifária.

"Com a compra de 30 veículos zero concretizada em maio de 1988, a ETCD vem desenvolvendo estudos para que as linhas já existentes absorvam os carros novos, pois eles não podem ser colocados de uma só vez em circulação para não acarretar prejuízos financeiros. Os ônibus novos serão incorporados à frota operacional de acordo com a solicitação da demanda de usuários, determinada pelo Índice de Passageiros por Quilômetro - IPK. A linha que apresentar percentual maior receberá mais veículos para fazer seu itinerário."⁶¹

A decisão foi bastante criticada pela imprensa em editorial do jornal "Diário do Grande ABC" em 4 de outubro de 1988:

"Mas o que na verdade causa maior estupefação são as declarações do diretor de tráfego da empresa municipal que tentou explicar a permanência de grande número de ônibus na garagem com argumento digno de figurar na galeria dos mais rematados absurdos mundiais. Disse o funcionário que os veículos ali permanecem por não haver necessidade do uso, ou seja, a população de Diadema conta com um serviço de transportes coletivos acima da média de qualquer cidade brasileira. Dá-se ao luxo de manter dezenas de coletivos parados por não existir passageiros para eles..."

61. EMPRESA DE TRANSPORTE COLETIVO DE DIADEMA (1988)
A História da ETCD

"Basta uma simples ronda pelos bairros e vilas do município, tanto em horários de pico como em outros menos solicitados, para observar que a realidade é bastante diferente. Os coletivos trafegam sempre com excesso de lotação, não obedecendo a horários e a opinião unânime dos passageiros é de que o serviço necessita ser melhorado com urgência."

E, dentro de uma visão empresarial, concluía:

"Qualquer empresa particular que operasse com pouco mais de metade de sua capacidade estaria fadada ao mau desempenho e, conseqüentemente, quebra... Assim, seria uma espécie de suicídio empresarial permitir que o faturamento sofresse as conseqüências da inatividade das máquinas e, até da dispensa de funcionários por alegada falta de trabalho, conforme ficou comprovado."

Em janeiro, a situação encontrada pela nova administração, segundo relatório da sua diretoria, era a seguinte: da frota, em média, apenas 36 carros operavam, com 302 funcionários (8,4 por veículo), a arrecadação de dezembro (cerca de Cr\$ 75 milhões) não cobria a folha de pagamento (aproximadamente Cr\$ 76 milhões), não havia acompanhamento de consumo ou de custos além dos dados de saída do almoxarifado, não havia manutenção preventiva na frota, os estoques eram baixos, a dívida com fornecedores atingia a casa dos Cr\$ 60 milhões e acumulava uma dívida com recolhimento de encargos sociais que chegava a Cr\$ 260 milhões.

b) Política Tarifária

Com a criação da ETCD, a política tarifária passou a obedecer uma outra lógica, a tarifa não mais alimentava o "lucro exorbitante dos empresários", mas era a única fonte de recursos para a manutenção da empresa municipal. Os custos da empresa passaram a ser um fator determinante da nova tarifa.

Ainda que a Prefeitura continuasse a apresentar planilhas para aprovação do Conselho Deliberativo, elas passaram a ser cada vez mais uma formalidade. A ETCD nunca prestou contas da aplicação dos recursos arrecadados pela tarifa, tampouco a administração contava com condições para calcular os seus custos reais. Na verdade, a arrecadação visava apenas cobrir os custos operacionais da empresa. Parcelas que teoricamente deveriam representar remuneração e depreciação de capital não foram utilizadas para renovação da frota que sempre foi feita com aporte de recursos orçamentários da Prefeitura.

A partir de 1988, o ano em que seriam realizadas as eleições para sucessão de Gilson Menezes, a tarifa da cidade voltou a ser a menor da região. Não mais entretanto devido a uma política de cálculo da tarifa real, mas por decisão política do então prefeito.

Os déficits na empresa se acumularam e a qualidade do serviço atingiu índices críticos. O novo prefeito eleito pelo Partido dos Trabalhadores, José Augusto da Silva Ramos, em uma entrevista à imprensa logo após as eleições criticava: "o prefeito (Gilson) achou que bastava municipalizar e baixar o preço da passagem para melhorar o transporte do trabalhador"⁶².

62. "Diário do Grande ABC" (20.11.88)

c) Relação com os Usuários

A grande novidade na relação com os usuários, com a criação da ETCD, foi a efetivação da primeira experiência do Partido dos Trabalhadores, na área de transporte, de criação de um canal institucional de participação popular na gestão municipal. A lei que criou a empresa instituiu o seu Conselho Deliberativo como órgão máximo, não só da administração da empresa pública, mas de definição da política municipal de transportes.

O Conselho era composto por 14 membros, um indicado pelo prefeito, um eleito entre os vereadores, um indicado pelo Sindicato dos Condutores e 11 representantes da população, eleitos diretamente nos bairros da cidade. Suas atribuições eram:

- definir a política de transportes coletivos;
- deliberar sobre a expansão dos serviços;
- fixar a política salarial da empresa;
- aprovar as tarifas a serem cobradas dos usuários;
- fixar a política financeira da empresa;
- aprovar os planos e programas a serem implantados pela empresa;
- deliberar sobre a contratação de empréstimos;
- deliberar sobre a outorga de permissões a empresas particulares;
- instaurar e julgar processo administrativo de exoneração dos diretores da empresa.

No início de 1987, foram realizadas as eleições para escolha dos representantes dos bairros com mandato de dois anos. Os candidatos deveriam, no ato da inscrição, apresentar um programa mínimo de atuação do Conselho no sentido de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços a serem oferecidos à população.

Na verdade, o Conselho, durante todo o período, jamais tratou do conjunto de competências que lhe era atribuído, só se reunindo para apreciar as propostas de reajuste de tarifa. Mesmo assim, as avaliações de seus resultados foram contraditórias: de um lado, a diretoria da ETCD apontava uma oposição cerrada do Conselho à direção da empresa, não permitindo o aumento das tarifas de acordo com as necessidades (Ver Carvalho, 1990, pp. 134); de outro, conselheiros que faziam oposição ao prefeito o acusavam de cooptar e manipular o Conselho para aprovar os aumentos do valor da passagem, como afirmou o vereador Manoel Boni, membro suplente do Conselho, comentando a aprovação pelo Conselho da equiparação da tarifa municipal com as demais cidades do ABC⁶³.

O movimento de transporte organizado também criticava a política da administração municipal frente ao Conselho:

"Finalmente é aprovado o projeto com alterações que atribuem algum poder ao Conselho, que passa a ser deliberativo. Mas esse poder é apenas aparente, já que a ETCD e a Prefeitura atuam na desmobilização do movimento e cooptação dos conselheiros."⁶⁴

63. "O Estado de São Paulo" (03.01.88)

64. MOVIMENTO POPULAR UNIFICADO DE TRANSPORTES
A Estatização do Transporte Coletivo de Diadema
em "II Caderno de Transportes do PT"

O documento ainda criticava os resultados obtidos pela estatização do serviço de transporte no município, afirmando que "a política tanto de pessoal como da geração dos serviços em nada difere daquela praticada pelos empresários, só que exercida com o agravante da incompetência".

d) Relação com os Trabalhadores

A estatização dos transportes era defendida como uma bandeira política do Sindicato dos Condutores do ABC, filiado à Central Única dos Trabalhadores (CUT), politicamente próximo ao Partido dos Trabalhadores.

Porém, se a criação da ETCD era, em tese, defendida pelo Sindicato, havia restrições ao processo como ela ocorreria. Dos representantes dos motoristas e cobradores havia partido a denúncia que a Viação Diadema substituiria componentes dos veículos vendidos à Prefeitura.

Mas, a principal mudança foi a inclusão dos trabalhadores na discussão dos problemas do transporte municipal. Se antes da criação da empresa municipal este setor, através do Sindicato, se mantinha distante da discussão da política de transporte em Diadema, isto não mais ocorreu.

Entretanto, a sua participação não passou a se dar na discussão de uma política abrangente de prestação dos serviços, mesmo porque nem a Prefeitura fazia isso. Com a ETCD, a administração petista passou a ter uma relação sindical com os trabalhadores, mas dessa vez na posição de "patrão".

Por esta posição conflitante, passou a sofrer pressões de todos os lados. Enquanto os setores conservadores, através da imprensa, criticavam o paternalismo da administração na sua relação com os empregados, o Sindicato afirmava que "a empresa defende princípios socialistas mas, na prática, age como patrões, que não se importa com os operários"⁶⁵.

As condições de operação da empresa ofereciam um farto material para as denúncias do Sindicato:

"Denúncias contra a empresa também partem do diretos do Sindicato dos Motoristas do ABC (ligado à CUT) Clóvis Cerqueira, que aponta as péssimas condições de trabalho para motoristas, cobradores e mecânicos. Segundo ele, os veículos oferecem risco de vida, não há leite para os soldados nem participação dos trabalhadores na direção."⁶⁶

Uma das principais acusações do Sindicato era a incapacidade da diretoria da ETCD. Na matéria citada acima, o diretor afirmava "queremos pedir a destituição dessa diretoria que não tem capacidade para dirigi-la". Os próprios trabalhadores da empresa, já durante a administração de José Augusto, em um panfleto intitulado "DENÚNCIA - Estatização na ETCD sem os Trabalhadores" se referiam ao período anterior como:

65. "Diário do Grande ABC" (15.07.88)

66. "O Estado de São Paulo" (03.01.88)

"Na ETCD este direito de participação vem sendo negado aos trabalhadores em transporte desde a fundação da empresa, que na administração Gilson Menezes entregou a direção da empresa a pessoas sem conhecimento no setor, o que motivou muitos erros, os quais são de conhecimento geral."

e) Relação com o Setor Privado

Com a estatização, em tese teria deixado de haver qualquer relação com os empresários de ônibus. A Prefeitura agiu desta maneira, a sua única política de transporte nesse período foi tentar operar a ETCD.

Porém, esta visão restrita trouxe problemas para a própria empresa municipal. Em Diadema, como em toda a região, existia uma forte participação do transporte intermunicipal na oferta de viagens. Normalmente, as empresas se organizavam dividindo o território em áreas de operação quase que exclusivas. Assim, era comum as empresas operarem, na mesma região, linhas municipais e intermunicipais.

O *Grupo Mineiro*, antigo proprietário da Viação Diadema, não era excessão, e operava praticamente todas as linhas intermunicipais que cortavam o município. Com a estatização, suas linhas passaram a "concorrer" em todos os itinerários com a empresa municipal. Dada à precariedade do serviço municipal, houve uma grande absorção de passageiros, que faziam seus deslocamentos dentro do próprio município, pelas linhas intermunicipais.

A desativação da Divisão de Transportes no DSU, sem que a ETCD passasse a realizar as suas funções deixou um espaço vazio para a estruturação de um sistema de transporte paralelo ao municipal - as linhas intermunicipais operavam em todos corredores da cidade, não atendendo apenas as áreas de difícil acesso ou de pouca demanda. A operação da ETCD reproduzia assim a lógica perversa (para o poder público) da relação público-privado no setor de transporte: a empresa municipal realizava o atendimento nas linhas de baixa rentabilidade, deixando às particulares as mais favoráveis, economicamente.

f) Relação com o Partido

Com a criação da ETCD e a estatização do serviço municipal de transporte coletivo, administrado, pelo menos em tese, por um Conselho composto em sua maioria por representantes de usuários e trabalhadores, com caráter deliberativo, a Prefeitura estava colocando em prática a proposta do Partido dos Trabalhadores.

Os conflitos com setores do partido no processo de criação da ETCD tinham deixado sequelas. Grupos de oposição ao prefeito no município, participantes do movimento e os técnicos de transporte do PT se afastaram da cidade, a ponto de provocar reclamações de abandono por parte da diretoria da empresa, pedindo que "seja esquecida a forma como foi criada a empresa e que todos se unam na construção da empresa" (Ver Carvalho, 1990, pp. 132).

Os resultados da estatização na qualidade do serviço, entretanto, produziam pressões difíceis de serem ignoradas. Como já foi dito, a administração passou a ser cada vez mais criticada pelos representantes dos movimentos sindical e populares. Ora, a maioria destes representantes era filiada ou militante do PT, o que colocava o partido em uma posição delicada. Ao mesmo tempo que precisava apoiar politicamente a linha adotada pela administração, não podia ignorar

os problemas que se acumulavam. Afinal a má qualidade do transporte em Diadema questionava a própria política do partido.

"A estatização do transporte coletivo de Diadema, um dos programas prioritários de Gilson Menezes, em vez de servir para fortalecer a imagem da administração petista, compromete ainda mais o partido."⁶⁷

Este desgaste também era apontado dentro do partido, de forma mais contundente pelos setores que faziam oposição ao prefeito dentro de Diadema:

"Na prática, as promessas da prefeitura petista acabaram se cristalizando como um discurso demagógico, que desgasta a imagem do partido e da militância. Na boca da população o que se ouve é: com a estatização "Viação PT" o transporte piorou. Isso coloca em risco uma proposta séria do partido que tem sido bandeira de luta por todo o país."⁶⁸

No II Encontro de Transportes do PT, realizado em outubro de 1987, o espaço de discussão da única experiência concreta do partido no Estado foi mínimo. Dois textos muito superficiais no II Caderno, um do prefeito Gilson Menezes e outro do Movimento Popular Unificado, traziam uma abordagem extremamente superficial e mais política do que analítica. No texto base, havia uma única e resumida referência:

"Em Diadema, nossa única Prefeitura, inicialmente conseguimos demonstrar que as tarifas eram definidas por critérios exclusivamente voltados aos interesses privados; que era possível fiscalizar o serviço e conceder tarifas sociais e melhorar o serviço com uma tarifa bem abaixo das demais existentes na Região Metropolitana. Mas esses avanços duraram pouco tempo e com tarifas próximas às dos demais municípios mas com sérios problemas na qualidade do serviço."

Quatro anos depois, a experiência bem sucedida do início da gestão ainda era o eixo central do comentário. Não havia qualquer reflexão quanto a mudanças no quadro de relação com o setor privado. Por outro lado, com relação à experiência concreta da estatização, nem uma palavra; quanto ao estado do transporte no município, concordava-se apenas com a existência de sérios problemas.

Com a disputa interna pela indicação do candidato à eleição de 1988, as brigas do prefeito com outros setores do partido se acirraram. Em abril o prefeito ameaçava demitir os diretores que "boicotavam o seu trabalho", entre eles o do Departamento de Obras por "atrasar as obras da garagem da ETCD que iria receber em breve 30 ônibus novos"⁶⁹.

Gilson também enfrentava problemas com a bancada de veradores do PT, precisando conseguir votos junto a parlamentares de outros partidos, e encontrava forte oposição dos setores mais "à

67. "O Estado de São Paulo" (19.05.87)

68. MOVIMENTO POPULAR UNIFICADO DE TRANSPORTES (1987)

A Estatização do Transporte Coletivo em Diadema
em "II Caderno de Transporte do PT"

69. "Jornal da Tarde" (11.04.88)

esquerda" que, alheios à aprovação popular da administração, criticavam o seu afastamento dos princípios do PT:

"O prefeito operário virou prefeito patrão; o PT assumiu uma postura pequeno-burguesa democratizante e o prefeito está ainda mais à direita."⁷⁰

A saída de Gilson Menezes do PT criou uma situação interessante, que favorecia a postura omissa e acrítica. Dentro de diversos espaços partidários, era comum ouvir elogios à gestão do PT e críticas à administração do prefeito: Tudo de bom em Diadema é mérito do PT, tudo de mal é culpa do Gilson.

Na direção estadual, as posições do partido mantiveram aquele caráter dúbio que já havia sido criticado nas disputas ocorridas na fase anterior. O mais importante, me parece, nesse momento é que, em parte devido à pouca importância política do município de Diadema no cenário nacional, em parte devido à incipiência da discussão interna sobre as práticas concretas do partido no poder, não se utilizou a experiência da ETCD para uma avaliação crítica da proposta do PT para os transportes.

Para as eleições municipais de 1988, a experiência de Diadema pouco contribuiu. Na maioria das cidades em que o Partido dos Trabalhadores lançou candidato, o programa de governo mantinha as propostas tradicionais: estatização com controle popular e transporte bom e barato.

4.3.3. Conclusões

Deste período, pode-se concluir que, ao contrário do discurso formulado na época pelo Partido dos Trabalhadores, a estatização dos serviços não foi uma condição suficiente para se conseguir um transporte bom e barato. Ao contrário, o transporte no município piorou e encareceu com a operação pela ETCD.

E, mais importante, a operação pública não garantiu tampouco a retomada do caráter público do serviço. Ainda que não mais organizado de modo a aumentar a rentabilidade das empresas particulares, o sistema de transporte na cidade continuou sendo estruturado sem visar o atendimento das necessidades do conjunto da população. A incompetência administrativa, o corporativismo e a prática clientelista da gestão se mostraram tão nocivas para o interesse público quanto a visão mercantil da iniciativa privada.

O mau desempenho da ETCD foi largamente utilizado pelos setores conservadores para atacar a proposta dos candidatos do PT em outras cidades e posteriormente os programas dos prefeitos eleitos (ver por exemplo o artigo do diretor da Delegacia Regional de Diadema do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo - CIESP, Luis A. Frigeri Pires, na "Folha de São Paulo" de 26.11.88, intitulado "Diadema deve servir como exemplo", e o editorial do "Diário do Grande ABC", em 18.07.89, intitulado "Em Diadema a panacéia já fracassa").

Muitos fatores contribuíram para o fracasso da experiência de Diadema, querer concluir, apenas a partir deste caso, que a estatização é impossível, como afirmaram certos setores, é tão infundado quanto o mito, esse sim derrubado, que a operação direta do serviço de transporte

70. "O Estado de São Paulo" (05.06.88)

pelo poder público resolveria todos os problemas.

Novamente, na gestão da política de transportes de Diadema faltou competência técnica e política; os problemas técnicos nesta fase ganharam maior relevância em função da necessidade de administrar a empresa pública.

Na questão tarifária, ocorreu uma importante mudança, com a estatização do sistema, a definição do preço da passagem deixou de ter uma referência técnica, baseado em uma planilha que procurasse apresentar os seus custos reais, e voltou a ser definido politicamente. As planilhas que eram apresentadas ao Conselho Deliberativo não representavam a realidade do transporte no município, e referência de seu valor, para o poder público, passou a ser a necessidade de cobrir os custos operacionais da ETCD.

Outro aspecto importante é a avaliação da participação dos usuários na gestão, através do Conselho Deliberativo, que também não trouxe os resultados esperados. Seus principais objetivos, a democratização da administração pública e a garantia de uma empresa voltada para os interesses dos trabalhadores, não foram atingidos. O controle popular (pelo menos na forma estabelecida em Diadema) não foi suficiente para garantir a qualidade do transporte, nem a boa gestão da empresa.

Finalmente, a grande polêmica que esteve presente no PT, da discussão do caráter deliberativo ou consultivo dos Conselhos, se mostrou insuficiente para resolver o problema da participação popular. O Conselho da ETCD era deliberativo sobre aspectos da administração da empresa e do sistema de transporte, porém pouco interferiu na condução da política municipal; aos conselheiros faltava quase tudo: sustentação no movimento popular, que eles deveriam representar, informação, experiência administrativa e clareza política.

4.4. Quarta Fase (janeiro de 1989 a junho de 1991): Reestruturação da Gestão

4.4.1. Caracterização

Ao contrário da gestão anterior, Diadema não era mais a vitrine (pelo menos a única) do PT. A conquista de outras prefeituras, maiores e de maior visibilidade política, desviou a atenção interna e externa ao partido para estas cidades.

Quando se iniciou a segunda administração do Partido dos Trabalhadores, o transporte coletivo havia se tornado um dos principais problemas da cidade.

Para os usuários, a principal preocupação era a melhoria da qualidade do serviço. Para a administração, a empresa municipal era um problema político e financeiro; o novo prefeito tinha sido Diretor de Saúde da administração anterior e questionava o volume dos investimentos realizados na ETCD frente aos resultados obtidos. A sua principal meta para a empresa era que ela passasse a se auto-sustentar, vivendo de sua própria receita operacional, sem precisar de subsídio do orçamento municipal. Para o Partido dos Trabalhadores, a experiência de Diadema era um sério problema político, uma vez que colocava em cheque sua proposta para o setor.

Em uma entrevista à imprensa⁷¹, o novo prefeito do PT, José Augusto Ramos, afirmava que pretendia tornar a empresa auto-suficiente a médio prazo, através de dois mecanismos: fixação da tarifa em valores reais e aumento do número de passageiros. Dois problemas nada fáceis de serem resolvidos. A fixação da tarifa em valores reais, para os custos da ETCD na época, desestruturada e ineficiente, representaria um impacto muito grande na população usuária, de difícil assimilação política para o PT. Quanto ao aumento do volume de passageiros transportados, a administração teria que superar dois obstáculos: a falta de frota da ETCD e a falta de uma estrutura de planejamento de transportes na Prefeitura que viabilizasse uma reorganização do sistema, reduzindo a participação das linhas intermunicipais.

Na empresa municipal, já em janeiro, a Prefeitura teve que destinar verbas orçamentárias para o pagamento das dívidas acumuladas (fato que viria a se repetir ao longo dos anos seguintes) e deu continuidade aos investimentos em infra-estrutura, concluindo parcialmente as obras da nova garagem e repassando recursos para renovação da frota. Também passou a adotar uma política tarifária mais "pragmática", que levou a embates principalmente internos ao partido. A empresa investiu na recuperação da frota e na sua reorganização administrativa, porém, continuou apresentando um mal desempenho operacional e a acumulando déficits.

Mas, o fator de diferenciação desse período não esteve na empresa municipal, que não sofreu mudanças estruturais no que se refere ao seu papel na política municipal de transportes. A característica desta nova fase foi a tentativa de reestruturação na administração direta, portanto fora da ETCD, de uma área de gestão do sistema de transporte.

Informalmente, no começo de 1989, no DSU, foi feita uma reestruturação na Divisão de Trânsito, que foi transformada em uma Divisão de Transportes e Trânsito.

A Divisão já era desaparelhada para dar conta das atribuições que deveria desempenhar na gestão do trânsito: sua ação era restrita à manutenção da sinalização e à colocação de lombadas; nos transportes públicos, havia um acompanhamento burocrático dos serviços de taxi peruas escolares; a fiscalização cuidava de tudo, apreensão de animais, despejo irregular de lixo e detritos, menos de transporte. A equipe existente, com pouca qualificação técnica, foi reforçada com funcionários transferidos de outras áreas, também sem qualquer formação em transportes, e foram contratados quatro fiscais para o transporte coletivo.

As suas atribuições, principalmente a delimitação dos seus espaços de atuação frente à empresa municipal, não foram entretanto bem definidas. Na falta desta definição de competências quanto ao sistema municipal, a área limitou sua atuação, no primeiro ano, à negociação com os organismos estaduais, reivindicando pequenas alterações no serviço intermunicipal, junto à EMTU⁷², e acompanhando a implantação das obras do Tróleibus Metropolitano, feita pelo Metrô.

Na ETCD, a Prefeitura enfrentava outro tipo de problema. Apesar de obter uma pequena recuperação no nível do serviço, a empresa não conseguiu se estruturar administrativamente. Pesou muito para isto a descontinuidade de sua direção; já no primeiro ano, a empresa passou

71. Folha de São Paulo (08.01.88)

72. A Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos, EMTU é uma empresa ligada ao governo estadual responsável pela gestão do sistema intermunicipal de transporte coletivo sobre pneus na Região Metropolitana de São Paulo.

pelo comando de dois diferentes presidentes.

A relação entre estas duas áreas (ETCD e DSU), se não era conflitante, era improdutiva. A disputa pela definição da política de transporte foi resolvida por omissão, a empresa não se subordinava ao DSU, e este não a fiscalizava. Alcides Gasparindo, um dos presidentes da empresa neste ano, afirmou que "simplesmente desconsiderava a gestão do sistema pelo DSU, a empresa tinha uma visão exclusivamente operadora e não via como aquela área poderia contribuir para melhorá-la".

Neste primeiro ano, o fato maior impacto sobre a política de transporte veio do Departamento de Obras, que, em agosto, contratou uma empresa de consultoria (NK Engenharia de Transporte) para o desenvolvimento de um Plano Diretor do Sistema Viário. Esse plano visava estabelecer diretrizes de projeto para as intervenções da Prefeitura na área de pavimentação de vias, mas gerou uma discussão entre os Departamentos de Obras, Serviços Urbanos, Planejamento e a ETCD, sobre a necessidade da realização de um estudo mais completo de reorganização do sistema de transporte no município.

No final do ano, o Departamento de Planejamento preparou um relatório para o prefeito fazendo uma análise do impacto no município do início da operação do Tróleibus Metropolitano. Havia um consenso da necessidade de se promover uma reestruturação da rede física do transporte na cidade. Como nenhum dos Departamentos envolvidos possuía capacidade para executar este trabalho, foi decidida a contratação de recursos externos para executá-lo.

No início de 1990, a Prefeitura firmou contrato com esta mesma empresa para a elaboração de um Plano de Racionalização e Integração do transporte no município. Dentre os trabalhos realizados, a consultora fez pesquisas em todas as linhas municipais e intermunicipais que atendiam a cidade e uma avaliação da capacidade operacional da ETCD.

A partir desses levantamentos, surgiu a necessidade da ampliação do escopo do trabalho, passando a incluir um estudo de estruturação da gestão municipal dos transportes e da implementação de melhoramentos na ETCD.

Durante o ano de 1990, foram desenvolvidos os estudos de racionalização do sistema, acompanhado apenas pelo Departamento de Planejamento; a ETCD, que havia novamente mudado de presidente no meio do ano, e o DSU, sem comando na área de transporte, praticamente não participaram do processo.

No final do ano, concluído o trabalho, a consultora apresentou à Prefeitura uma proposta de nova rede de linhas, necessitando de uma frota de 88 veículos, e duas alternativas: ampliar a frota da empresa municipal, ou abrir o sistema para empresas privadas. No segundo caso, a relação com as empresas poderia ser por delegação de permissão, ou por contratação de serviços. A proposta também incluía uma total reestruturação da Prefeitura na área de transporte coletivo, com a criação de um Departamento de Transportes e Tráfego, ligada a uma Secretaria de Serviços Urbanos, que também deveria ser criada⁷³. O relatório técnico final apresentado pela consultora foi bem abrangente, contendo:

73. Em Diadema não há Secretarias, mas Departamentos. Na proposta de reforma administrativa que foi encaminhada à Câmara Municipal em junho de 1990 estava prevista a sua criação. A Câmara porém rejeitou o projeto do executivo.

- análise da demanda de transporte coletivo em Diadema;
- diagnóstico das condições do sistema;
- projeto operacional do sistema de transporte coletivo integrado;
- simulação do carregamento da rede de transporte coletivo;
- diagnóstico da situação da ETCD;
- programa de necessidades para o Departamento de Transportes e Tráfego;
- plano de divulgação do novo sistema integrado para a população usuária;
- recomendações e propostas para a ETCD;
- propostas de médio prazo e
- simulação do cálculo da tarifa com o novo sistema integrado.

A nova estrutura foi encaminhada a Câmara Municipal em meados de 1990. Segundo o projeto, a ETCD se limitaria à função de operadora, transferindo as demais atribuições para a administração direta, através da Divisão de Transporte Público. Informalmente, o novo desenho institucional foi implantado imediatamente, com a transferência do assessor do Departamento de Planejamento, o arquiteto João Carlos Correia, que havia acompanhado todo o processo, para o DSU, para comandar esta área.

Mesmo sem a nova estrutura aprovada, o executivo emitiu em 26 de outubro daquele ano o Decreto nº 3955, regulamentando o serviço de transporte coletivo no município. O decreto transferiu para o DSU todas as atribuições de gerenciamento do sistema, ficando a ETCD responsável apenas pela operação das linhas.

A ampliação da ETCD enfrentava dois problemas: a resistência do prefeito e a falta de recursos. A primeira posição é contraditória, segundo os presidentes que passavam pela empresa neste período, haveria uma predisposição do prefeito em privatizar o serviço de transporte no município por dois motivos: pelo desgaste causado pelo mau desempenho histórico da ETCD e por identificá-la como "um projeto do Gilson". Esta posição foi negada pelo assessor do Departamento de Governo, Arquimedes Andrade, que afirmou:

"não havia qualquer restrição do Zé Augusto à estatização ou à ampliação da ETCD. Também não havia desconfiança da capacidade da empresa para operação de uma frota maior. O único problema é que a Prefeitura não tinha dinheiro, se tivesse, teria ampliado a frota da ETCD."

Por um motivo ou por outro, a Prefeitura decidiu pela outorga de permissão ao setor privado para operar dois terços das linhas que seriam criadas e transportar cerca de um terço da demanda prevista para o sistema municipal. A alternativa de contratação com remuneração por serviço prestado foi descartada em função da falta de estrutura no DSU para administrá-la.

No final do ano entrou em operação o Tróleibus Metropolitano ligando Diadema com São Paulo, São Bernardo e Santo André. O novo sistema integrado começou a ser implantado apenas com a frota da ETCD.

As empresas privadas da região entretanto não se interessaram pela operação na cidade. Na licitação realizada pela Prefeitura, nenhuma empresa compareceu, levando ao adiamento da implantação completa do sistema integrado. O prefeito pessoalmente se encarregou de abrir negociações com os empresários de ônibus, mas a situação só foi normalizada a partir de julho do ano seguinte.

4.4.2. Avaliação

a) Qualidade do Serviço

Na visão do executivo, o problema do transporte no município era decorrente do processo viciado da criação da empresa e da sua má administração na gestão anterior.

Logo no primeiro mês da nova gestão, a Prefeitura precisou injetar recursos orçamentários na ETCD para pagamento de dívidas. Os investimentos produziram efeito; a frota média em operação passou rapidamente de 36 para 52 ônibus, e o volume de passageiros transportados passou de 27 para 37 mil diários.

O serviço porém ainda deixava a desejar. Mesmo com o aumento do número de veículos, a frota ainda era insuficiente para atender as necessidades da população, afinal, três anos antes, a Viação Diadema, operando com 56 ônibus, tinha levado a Prefeitura à desapropriá-la para melhorar o nível do serviço. Além da insuficiência da frota, o seu estado não era nada bom; mesmo entre os 30 ônibus comprados no ano anterior, alguns já estavam em péssimo estado. Sem reserva técnica, nem sempre operavam os 52 carros e, quando saíam, muitas vezes tinham que recolher à garagem para reparos.

Apesar dos avanços iniciais, o estado da empresa dificultava a obtenção de resultados mais efetivos. Segundo o então diretor administrativo, Trajano L. Kelmer, a precariedade da empresa em todos os setores exigia um trabalho simultâneo em todas as frentes, e a necessidade de resolver questões básicas no curto prazo fazia com que as medidas de reestruturação da empresa tivessem que postergadas.

Em meados de 1989, a ETCD renovou parte da frota adquirindo 10 ônibus usados da CMTC, e leiloando como sucata boa parte dos ônibus velhos adquiridos da Viação Diadema. A empresa passou a contar com 56 ônibus, mas a situação não melhorou muito.

O levantamento posteriormente realizado pela consultora apontava que:

"A frota operada pela ETCD em outubro de 1990 é composta por 54 ônibus (nos relatórios da empresa a frota declarada era sempre 56 veículos) com idade média de 4,2 anos, nos quais somente é realizada manutenção corretiva, comprometendo assim o desempenho mecânico dos veículos (quebras constantes e rotineiras), que se reflete na perda de confiabilidade no sistema."⁷⁴

O relatório ainda apontava que, dos 54 carros, 13 estavam em boas condições, 30 regulares e 11 ruins, não chegando a circular mais do que 47 ônibus.

A condição da malha viária e a irracionalidade do sistema eram outros problemas que afetavam indiretamente o desempenho. As ruas esburacadas reduziam a velocidade média dos ônibus e aumentavam o tempo de viagem, além de aumentar a incidência de problemas de manutenção. Os itinerários das linhas, alterados para atendimento de demandas localizadas, sem qualquer

74. NK Engenharia de Transportes (1990)

Plano de Racionalização e Integração ao Tróleibus Metropolitano
Relatório Final

4.4.2. Avaliação

a) Qualidade do Serviço

Na visão do executivo, o problema do transporte no município era decorrente do processo viciado da criação da empresa e da sua má administração na gestão anterior.

Logo no primeiro mês da nova gestão, a Prefeitura precisou injetar recursos orçamentários na ETCD para pagamento de dívidas. Os investimentos produziram efeito; a frota média em operação passou rapidamente de 36 para 52 ônibus, e o volume de passageiros transportados passou de 27 para 37 mil diários.

O serviço porém ainda deixava a desejar. Mesmo com o aumento do número de veículos, a frota ainda era insuficiente para atender as necessidades da população, afinal, três anos antes, a Viação Diadema, operando com 56 ônibus, tinha levado a Prefeitura à desapropriá-la para melhorar o nível do serviço. Além da insuficiência da frota, o seu estado não era nada bom; mesmo entre os 30 ônibus comprados no ano anterior, alguns já estavam em péssimo estado. Sem reserva técnica, nem sempre operavam os 52 carros e, quando saíam, muitas vezes tinham que recolher à garagem para reparos.

Apesar dos avanços iniciais, o estado da empresa dificultava a obtenção de resultados mais efetivos. Segundo o então diretor administrativo, Trajano L. Kelmer, a precariedade da empresa em todos os setores exigia um trabalho simultâneo em todas as frentes, e a necessidade de resolver questões básicas no curto prazo fazia com que as medidas de reestruturação da empresa tivessem que postergadas.

Em meados de 1989, a ETCD renovou parte da frota adquirindo 10 ônibus usados da CMTC, e leiloando como sucata boa parte dos ônibus velhos adquiridos da Viação Diadema. A empresa passou a contar com 56 ônibus, mas a situação não melhorou muito.

O levantamento posteriormente realizado pela consultora apontava que:

"A frota operada pela ETCD em outubro de 1990 é composta por 54 ônibus (nos relatórios da empresa a frota declarada era sempre 56 veículos) com idade média de 4,2 anos, nos quais somente é realizada manutenção corretiva, comprometendo assim o desempenho mecânico dos veículos (quebras constantes e rotineiras), que se reflete na perda de confiabilidade no sistema."⁷⁴

O relatório ainda apontava que, dos 54 carros, 13 estavam em boas condições, 30 regulares e 11 ruins, não chegando a circular mais do que 47 ônibus.

A condição da malha viária e a irracionalidade do sistema eram outros problemas que afetavam indiretamente o desempenho. As ruas esburacadas reduziam a velocidade média dos ônibus e aumentavam o tempo de viagem, além de aumentar a incidência de problemas de manutenção. Os itinerários das linhas, alterados para atendimento de demandas localizadas, sem qualquer

74. NK Engenharia de Transportes (1990)

Plano de Racionalização e Integração ao Tróleibus Metropolitano
Relatório Final

critério de planejamento, acabavam penalizando os passageiros com "passeios" absurdos por toda a cidade.

"... no intuito da ampliação de sua cobertura espacial, com um pequeno número de linhas, tiveram seus percursos estendidos a todos os recantos da cidade, compondo itinerários absolutamente irracionais. Estes itinerários obrigam os usuários embarcados a grandes voltas e percursos negativos em sua caça aos passageiros, aumentando desmedidamente o tempo de viagem dos usuários."⁷⁵

O relatório ainda citava problemas operacionais: descumprimento frequente da planilha de horários, que nem chegavam ao conhecimento da administração pois os fiscais "preenchem as planilhas de controle e relatórios de cobrador com os horários originalmente previstos, mesmo que haja atrasos na partida".

Em março de 1991 começaram a ser integradas as primeiras linhas municipais ao Tróleibus. O prefeito, em declaração à imprensa previa uma maior eficiência do sistema com "frequência maior dos ônibus, diminuição dos trajetos e redefinição das linhas"⁷⁶. a Prefeitura prometia ainda melhoria nas condições do sistema viário, com investimentos em pavimentação.

Porém, a falta de interesse das empresas privadas em operarem no município atrapalhou os planos da administração. Além da confusão prevista com a alteração dos itinerários, a frota da ETCD era insuficiente para cobrir satisfatoriamente o novo sistema.

"A implantação do novo sistema de transporte coletivo em Diadema, anunciado pela Prefeitura para começar a operar em março passado, tem provocado confusão e atropelos para os usuários de ônibus da cidade. Segundo o projeto do sistema, a ETCD operaria 12 linhas e outras 6 ficariam com uma empresa particular contratada. No entanto, até hoje, nenhuma empresa privada se dispôs a operar as seis linhas, obrigando a ETCD a cobrir os percursos com os poucos ônibus que possui na frota. Com isso, nos primeiros dias de funcionamento das novas linhas municipais, integradas aos terminais de tróleibus na cidade, a demora nos pontos foi de mais de uma hora."⁷⁷

b) Política Tarifária

No início de 1989, a questão tarifária foi um problema sério para as prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores. A maior parte dos prefeitos eleitos havia prometido (ou pelo menos insinuado) a redução do valor da passagem dos ônibus.

Em Diadema a situação era um pouco diferente, o prefeito eleito havia criticado a política de contenção da tarifa praticada na gestão anterior, culpando-a pela deterioração do nível do serviço. Já no início do ano reajustou a tarifa e declarou que "o que importa não é ter o ônibus

75. NK Engenharia de Transportes (1990)
Plano de Racionalização e Integração ao Tróleibus Metropolitano
Relatório Final

76. "Diário do Grande ABC" (26.03.91)

77. "Diário do Grande ABC" (23.05.91)

mais barato, e sim de melhor qualidade e mais eficiente"⁷⁸. Esta posição foi motivo de conflitos com a direção e a militância do PT, como será visto adiante.

O prefeito pretendia que, com uma tarifa realista, a ETCD pudesse sobreviver as suas próprias custas, sem precisar contar com os subsídios do orçamento municipal. No início do ano, a Prefeitura já tinha repassado para a empresa uma subvenção de NCz\$ 319.518,00. Além da transferência direta de capital, a empresa utilizava ainda alguns subsídios disfarçados, utilizando a estrutura administrativa da Prefeitura (por exemplo, a empresa não contava com nenhum advogado, seus problemas neste campo eram tratados pelo Departamento Jurídico da Prefeitura, os funcionários da empresa recebiam diariamente refeição concedida aos funcionários públicos e a execução de todo o material impresso, inclusive cópias xerox, eram feitas pela gráfica municipal).

Apesar disto, a empresa continuava deficitária. Parte de seus problemas eram externos à empresa. Os seus elevados custos de manutenção poderiam ser atribuídos (pelo menos em parte) às condições do sistema viário. Igualmente, a sua arrecadação era reduzida pela forma como estava estruturada a rede de linhas municipais e intermunicipais na cidade, o relatório da consultora demonstrava que a ETCD transportava pouco mais de 60% dos passageiros com origem e destino dentro do município. Mas o próprio relatório aponta a desorganização administrativa da empresa, sem dúvida a maior responsável pelo seu mau desempenho financeiro.

Em junho de 1990, a empresa divulgou seu balanço do ano anterior com um elevado déficit, a maior parte, 75%, referente a encargos sociais que não eram recolhidos desde a sua fundação, os 25% restantes representavam déficit operacional. A diretoria havia solicitado à Prefeitura uma subvenção de Cr\$ 100 milhões para regularizar sua situação até o final do ano, recusada pelo prefeito que prometia em troca investir na aquisição de novos veículos⁷⁹.

Além da transferência de Cr\$ 112 milhões, em agosto, para a compra de 24 ônibus novos, em outubro, a Prefeitura repassou nova subvenção econômica à empresa, desta vez no valor de Cr\$ 10 milhões, para cobertura de déficit que, segundo o prefeito, se devia à "elevação dos preços dos combustíveis, lubrificantes, pneus e peças, sem que exista um aumento da tarifa"⁸⁰.

Os reajustes tarifários continuavam a ocorrer, dentro da situação inflacionária da economia do País. Para a direção da ETCD, sempre defasados, devido à resistência do Conselho Deliberativo em aprová-los. Os vereadores da oposição entretanto negavam esta defasagem e atribuíam os problemas financeiros da empresa ao seu mau gerenciamento.

Possivelmente ambas afirmações eram corretas. O problema é que, com o sistema estatizado, a política tarifária se baseava em duas referências: a necessidade de cobrir os custos operacionais da ETCD e o limite político do reajuste tarifário. Como a empresa, com problemas estruturais e administrativos, devia apresentar custos altos, a tarifa, que acompanhava mais ou menos o patamar da região, não os cobria.

78. "Diário do Grande ABC" (08.01.89)

79. "Diário do Grande ABC" (07.07.90)

80. "Diário do Grande ABC" (28.09.90)

A declaração de um vereador de oposição demonstrava bem este impasse:

"Não consigo entender porque a população paga uma tarifa de ônibus cara, o serviço é precário, e a empresa ainda é deficitária."⁸¹

Na visão da Prefeitura, a situação era simples: um bom sistema de transporte custa caro e a população não pode pagar este custo. Segundo Arquimedes Andrade:

"se as empresas privadas conseguem operar com qualquer tarifa, é porque elas descumprem a legislação trabalhista, sonegam impostos e outras práticas que a empresa pública não faz. A estatização derrubou a máscara que o transporte pode ser bom e barato. O transporte tem que ser subsidiado."

Em seu depoimento, entretanto, evitou comentar a diferença entre o subsídio ao sistema de transporte e à ineficiência da empresa, apesar de reconhecer que a ETCD apresentava problemas, que vinham desde sua criação, que prejudicavam seu desempenho.

A mudança ocorrida no sistema de transporte que marca o final dessa fase, trouxe também uma grande alteração na política tarifária propriamente dita, com a integração com o Tróleibus Metropolitano.

Na concepção original do projeto do tróleibus, o sistema de linhas dos municípios deveria ser reestruturado, seccionando-as nos terminais, com um sistema de integração tarifária onde não haveria ônus para os usuários, isto é, pagando uma única passagem, preferencialmente a mesma da linha que era utilizada antes, haveria acesso ao corredor, e vice-versa.

Diadema foi o único município onde a integração foi implantada, principalmente pela configuração física e institucional do seu sistema de transporte. Fisicamente, a maior parte das linhas intermunicipais que passavam pela cidade ou não eram afetadas pelo tróleibus, e portanto não precisaram ser alteradas, ou corriam exatamente ao longo do seu itinerário e deveriam ser extintas por não ter condições de disputar passageiros com um sistema mais moderno, mais eficiente e com o mesma tarifa. Quanto às linhas municipais, fariam o papel de alimentadoras do sistema estrutural, e era consenso na Prefeitura a necessidade de sua reestruturação. Politicamente, a operação exclusiva da empresa pública permitia a discussão da integração proposta sem pressões muito fortes por uma tarifa mais alta, principalmente porque acreditava-se que a reestruturação beneficiaria a empresa municipal. As empresas privadas que operavam as linhas intermunicipais não possuíam poder de pressão junto à Prefeitura, e para a EMTU, a manutenção das linhas correndo paralelas ao tróleibus também não era interessante.

Com a integração, os passageiros provenientes dos bairros, nas linhas municipais, pagavam a passagem nos ônibus e no terminal, em área paga, transferiam-se livremente para o tróleibus. Na volta, pagavam no tróleibus e faziam a transferência para os ônibus municipais. O terminal ainda permitiu a transferência entre linhas municipais. Segundo os estudos da consultora, a perda de arrecadação decorrente da transferência gratuita seria compensada com o aumento da demanda das linhas municipais e com a redução de custos obtida com a racionalização.

Com a reestruturação, a Prefeitura também se propôs a mexer na política de financiamento do

81. "Diário do Grande ABC" (07.07.90)

sistema. Considerando a necessidade de subsídio ao sistema, a administração procurou colocar em prática a proposta do PT de transferir parte de seus custos para os beneficiários indiretos do transporte. Aproveitando da representação particular das forças políticas locais na Câmara de Vereadores, o executivo conseguiu aprovar uma lei municipal instituindo a Taxa Transporte.

Em dezembro de 1990, a Câmara Municipal aprovou três leis criando um conjunto de mecanismos que mudariam a forma de financiamento do transporte municipal, o Fundo Municipal de Transportes (lei nº 1123/90), a Taxa Municipal de Serviços de Transporte Coletivo - Taxa de Transporte (lei complementar nº 05/90) e a Taxa de Gerenciamento, Controle Operacional e Fiscalização do Sistema Público Municipal de Transporte Coletivo (lei complementar nº 06/90).

O Fundo reuniria os recursos provenientes das taxas criadas mais da venda do vale-transporte, da arrecadação da Zona Azul e das multas de trânsito e da exploração de publicidade em ônibus, terminais e abrigos, além de outros recursos menos significativos. A Taxa Transporte seria cobrada mensalmente de todas as pessoas jurídicas instaladas no município que desenvolvessem atividades econômicas com fins lucrativos, calculada com base no seu número de empregados. E a Taxa de Gerenciamento, paga por todas as empresas operadoras de transporte coletivo, inclusive a ETCD, no montante de 5% da sua arrecadação tarifária.

Apesar de aprovada na Câmara, a Taxa Transporte não chegou a ser implantada. Durante quase todo o ano seguinte, a Prefeitura travou uma batalha com os empresários locais. A Prefeitura demorou para regulamentar a lei, que só ocorreu em maio, através do decreto nº 4043/91. Aparentemente a Prefeitura esperava, neste período, convencer os empresários a não recorrerem à justiça, contestando a sua aplicação. Mesmo após a regulamentação, o novo tributo não foi implantado.

c) Relação com os Usuários

Os problemas de qualidade do transporte municipal faziam com que esta relação permanecesse, no mínimo, distante. Os conflitos se reduziram mais pela desmobilização dos movimentos reivindicatórios do que pela mudança da qualidade na postura da Prefeitura.

No começo de 1989 venceram os mandatos dos representantes dos bairros no Conselho Deliberativo. A Prefeitura não convocou novas eleições, segundo Arquimedes Andrade⁸² "por esquecimento", aproveitando a oportunidade para criticar o seu funcionamento, alegando que "a ETCD sempre funcionou sem o Conselho".

O assunto foi levantado por um vereador que havia sido expulso do PT, ligado ao grupo Convergência Socialista, que em setembro protocolou um Requerimento na Câmara exigindo a realização das eleições o mais rápido possível. Os opositores do prefeito alegavam que, na verdade, a administração queria ter o controle total da empresa.

Acusações a parte, o que impressiona é que, apenas sete meses após o término do mandato dos conselheiros, alguém perceba a sua ausência. Isto mostra o grau de desmobilização do movimento organizado de transporte na cidade, de onde tinha nascido a pressão pela criação do Conselho.

82. "Diário do Grande ABC" (04.10.89)

Em contrapartida, a Prefeitura vinha trabalhando a sua própria política de estimular a participação popular, principalmente através do projeto "Pé na Rua". Este projeto consistia em um programa de ação para as atividades de manutenção da cidade. Cada semana a administração concentrava seus recursos em um bairro, realizando serviços de limpeza urbana, sinalização, saúde pública e atividades culturais, entre outros. Todas as noites eram convocadas reuniões com a população, por tema (transporte era um deles) e, no final de semana, era feita uma plenária de avaliação das ações.

Nas reuniões de transporte eram ouvidas as reivindicações e as reclamações, referentes aos serviços municipal ou intermunicipal, que depois eram encaminhadas pelas equipes da ETCD ou do DSU, conforme o caso. A situação crítica em que se encontrava a ETCD no começo da gestão colocava-a como um alvo permanente de reclamações. A falta de respostas satisfatórias a elas, e de uma perspectiva maior de organização dos participantes, além do espaço das reuniões, levou ao seu progressivo esvaziamento.

Em março de 1990 foram realizadas novas eleições para eleição dos conselheiros, e o Conselho voltou a funcionar com os mesmos problemas de antes: a administração criticando seus integrantes de falta de visão política e de capacidade técnica, e os conselheiros reclamando que pontos importantes não eram levados para discussão.

A política de reajustes tarifários da administração chegou a causar algumas reações populares. Ainda em março, os moradores do Jardim Sapopema, liderados por um vereador do PT, sequestraram os ônibus da ETCD que atendiam ao bairro, em protesto ao reajuste de 150% no valor da passagem⁸³.

No final do ano, com a conclusão do projeto de reestruturação do sistema de transporte da cidade, os conselheiros da ETCD solicitaram que fossem feitas reuniões nos bairros para sua apresentação e discussão. Este processo de reuniões se prolongou até o início de 1991, com reuniões de mais de 100 participantes por toda a cidade.

Um dos pontos do projeto que foi questionado foi o seu efeito sobre o papel do Conselho Deliberativo, devido à transferência das responsabilidades de gestão para o DSU. O vereador Washington Mendes, representante da Câmara Municipal, reclamava:

"... o gerenciamento do sistema de transporte pela Prefeitura, através do DSU, vai tirar os poderes e competência do Conselho nas decisões sobre o funcionamento do serviço."⁸⁴

A Prefeitura, em matéria paga, respondia:

"O Prefeito José Augusto lembra que, antes de pretender reduzir a competência do Conselho Deliberativo da ETCD, estará ampliando-a uma vez que ele terá participação em decisões que vão além daquelas tomadas hoje."⁸⁵

83. "Diadema Jornal" (16.03.90)

84. "Diário do Grande ABC" (20.11.90)

85. "Diário do Grande ABC" (22.11.90)

O prefeito se referia à ampliação do controle municipal sobre o total de deslocamentos realizados na cidade, com a redução da participação das linhas intermunicipais. Como o Conselho continuaria a decidir sobre a política de transporte no município, na prática seu campo de atuação aumentaria.

De fato, segundo o decreto de regulamentação do serviço de transporte, o Conselho manteve seu poder deliberativo para as decisões sobre todas as suas atribuições previstas na lei nº 863/86, dando ao DSU apenas competências executivas.

d) Relação com os Trabalhadores

Pode-se dizer que a administração José Augusto já se iniciou com uma greve na ETCD. Quando a nova direção assumiu a empresa, encontrou, além da frota sucateada, a empresa em péssima situação financeira. Com dívidas na casa de Cz\$ 320 milhões e sem qualquer reserva em caixa, a empresa não tinha condições de realizar o pagamento do salário de seus funcionários no dia 10 de janeiro.

Foi convocada uma assembléia dos funcionários para apresentação do problema e feita a seguinte proposta: a empresa não poderia pagar os salários na data correta, porém se comprometia a suspender o pagamento de todos fornecedores e ratear integralmente a receita diária entre os empregados até a aprovação pela Câmara Municipal de uma subvenção.

A proposta não foi aceita pelos trabalhadores, que entraram em greve no dia do pagamento (não realizado). Para contornar a situação, foi obtido junto aos bancos um empréstimo para o pagamento da folha de forma bastante original. Como a ETCD não possuía crédito, foram feitos 302 empréstimos pessoais (um para cada funcionário) avalizados pela empresa. Paralelamente foi suspenso o recesso da Câmara Municipal que aprovou a subvenção solicitada.

Em março de 1989, a Central Única dos Trabalhadores - CUT convocou uma greve geral contra a política econômica do Governo Federal. Na cidade de São Paulo e na região do ABC, o sucesso da paralização se deveu em grande parte à paralização dos serviços de transporte, com apoio indireto das prefeituras petistas. A greve porém trouxe consequências inesperadas para a ETCD, quando a diretoria se recusou a pagar as horas não trabalhadas.

A discussão do pagamento dos dias parados se juntou, dentro da ETCD à resistência dos empregados a algumas medidas de saneamento da empresa propostas pela sua diretoria. A situação explodiu com a demissão de seis funcionários acusados de sabotagem, entre eles um membro da CIPA.

No dia 31 de março, os empregados entraram em greve reivindicando a suspensão das demissões e o pagamento dos dias da greve geral. Ao mesmo tempo, três dos demitidos iniciaram uma greve de fome no gabinete do prefeito. A greve durou cinco dias, e foi encerrada após uma negociação mediada pelo Diretório Municipal do PT, com o atendimento parcial das reivindicações: os dias foram pagos e as demissões suspensas, em contrapartida os funcionários ficaram afastados do trabalho enquanto respondiam a processo administrativo. Um mês mais tarde foram demitidos.

Este foi o primeiro conflito mais sério entre a administração petista e os trabalhadores de transporte que deixou claro que haveria um limite no atendimento dos interesses da categoria

em nome dos da maioria da população. Esta contradição seria sentida ao longo dos próximos quatro anos em todas as prefeituras do PT.

Em um panfleto distribuído aos usuários a Prefeitura dizia:

"A ETCD está com seus serviços paralisados. Mas não é porque motoristas e cobradores estejam em greve. Um grupo de menos de 10 pessoas simplesmente decidiu que a população deve ficar sem transporte e, passando por cima de toda a categoria, instalou um clima de intranquilidade na empresa."

A administração contestava a legitimidade do movimento, decidido sem o Sindicato e sem ao menos uma assembléia dos funcionários, e criticava o método utilizado para a paralização, com quebra de ônibus e ameaças. Os grevistas, em troca, diziam que a direção estava com "o mesmo discurso da direita", referindo-se às críticas de "minorias decidindo pela maioria" e "violência contra os que querem trabalhar".

Estas questões poderiam parecer menores, mas para o Partido dos Trabalhadores não eram. A luta sindical, o direito de greve tinham (e têm) um peso muito forte na sua história, e a contradição entre a justiça das reivindicações e a capacidade da administração municipal em atendê-las era uma novidade para a maioria de seus integrantes, tanto de direção como de base.

Na negociação do dissídio de maio de 1989, Diadema ainda era a única cidade da região que contava com uma empresa pública. Seu acordo com o Sindicato era diferente do das empresas privadas, e a empresa aceitava os pontos exigidos pela categoria. A greve de 11 dias dos rodoviários não afetou a ETCD. Nesta greve foram consolidadas duas importantes conquistas: a redução da jornada de trabalho para 40 horas semanais e o direito ao vale-refeição.

A partir de 1990, em Santo André e em São Bernardo do Campo, as administrações petistas constituíram suas empresas públicas operadoras. Esse fato mudou muito a forma de relacionamento entre a ETCD e o Sindicato, que passou a ser conduzida não mais isoladamente, mas em conjunto entre as três empresas.

Em maio de 1990, em plena vigência do Plano Collor I, não houve dissídio, um acordo entre as empresas e o Sindicato renovou o Acordo Coletivo por seis meses e adiou as discussões para novembro. Em novembro de 1990 foi assinado novo Acordo que, entre outras cláusulas, previa correção mensal dos salários com base na variação do Índice do Custo de Vida (ICV) do DIEESE.

No início de 1991, com o novo congelamento de preços e salários decretado pelo Governo Federal (Plano Collor II), o Sindicato exigia que a inflação medida pelo DIEESE para o mês março fosse repassada para os salários. As prefeituras do PT, que tinham assumido o comando das negociações através de suas empresas, se viam em uma situação difícil: conceder o reajuste significaria um forte impacto sobre a tarifa, que estava congelada, ou a quebra das empresas.

Nos meses de abril, maio e junho, foram ao total 16 dias de greve, sendo que a mais longa, em abril, durou 9 dias. Depois de um conflito que chegou ao Tribunal Regional do Trabalho, num processo conduzido pela AETC (associação das empresas privadas do ABC) e, surpreendentemente para alguns, pelas empresas públicas administradas pelo PT, em junho foi assinado um novo acordo com o Sindicato.

e) Relação com o Setor Privado

Já foi dito que a forma como estava organizado o transporte no município favorecia as empresas privadas que operavam as linhas intermunicipais. A ETCD transportava, em média, 42.000 passageiros/dia, 29% do total com origem ou destino na cidade; excluídas as viagens intermunicipais, o volume médio de viagens dentro da cidade era de 68.000 passageiros/dia transportados. Dentro das viagens municipais, a ETCD respondia por apenas 63% da demanda⁸⁶.

Uma das metas declaradas pelo prefeito, desde o início de sua gestão, era a ampliação da participação da empresa municipal no transporte. A implantação do Tróleibus Metropolitano era um momento adequado para fazer isto; no caso particular de Diadema, o estudo feito pelo Metrô para a integração já previa a extinção da maior parte das linhas intermunicipais. O único problema a ser resolvido era o equacionamento da integração tarifária.

O estudo de racionalização da consultora partiu deste princípio e, com a implantação do novo sistema, previa a ampliação do número de passageiros transportados no sistema municipal para uma média de 85.000 passageiros/dia. Prevendo ainda que, com a incorporação de uma demanda reprimida manifesta na época em viagens a pé, esta média poderia atingir 100.000 passageiros/dia⁸⁷.

O processo de integração foi negociado com a EMTU, ficando acertadas as alterações necessárias no sistema intermunicipal. Nas negociações, não houve participação direta dos empresários que operavam o sistema intermunicipal; isto acabou acarretando conflitos entre eles e a Prefeitura na época da implantação do sistema integrado, com resistência das empresas à extinção das suas linhas.

Por outro lado, a Prefeitura pretendia contratar empresas particulares para operar parte do novo sistema. Segundo a proposta de reestruturação, seriam entregues para a iniciativa privada a operação de 12 linhas, representando uma frota de 33 veículos, e uma demanda estimada de 30.000 passageiros/dia.

Os empresários entretanto não se mostravam animados para operar na cidade, conforme declaração do presidente da Associação das Empresas de Transportes Coletivos do ABCD, Baltazar de Souza, maior empresário da região, ligado ao Grupo Mineiro:

"... não há disposição entre empresários do setor de participar da concorrência pública para operar linhas municipais de Diadema ... os empresários temem o acúmulo de prejuízos causados pelas defasagens nos reajustes."⁸⁸

86. NK Engenharia de Transportes (1990)

Plano de Racionalização e Integração com o Tróleibus Metropolitano
Relatório Final

87. NK ENGENHARIA DE TRANSPORTES (1990)

Plano de Racionalização e Integração com o Tróleibus Metropolitano
Relatório Final

88. "Diário do Grande ABC" (20.11.90)

O principal motivo alegado pelo empresário era a falta de uma política de aumentos reais para as passagens.

De fato, quando a Prefeitura colocou em concorrência pública a permissão para a operação daquelas linhas, nenhuma empresa participou. Em março de 1991 o sistema integrado começou a ser implantado mesmo sem as empresas privadas, apenas com a frota da ETCD.

O próprio prefeito conduziu a negociação com os empresários para tentar trazê-los para a cidade, conseguindo, em julho, duas empresas para operar cinco linhas com 18 carros. As duas empresas, Viação Triângulo e Viação Riacho Grande, pertenciam ao Grupo Mineiro, cujo maior proprietário era o presidente da AETC.

As empresas passaram a operar no município com uma autorização em caráter precário, sem ter participado de processo licitatório. A entrada do Grupo Mineiro na cidade foi contraditória com a declaração do presidente da AETC, indicando talvez que a sua resistência em operar na cidade era apenas um pretexto para forçar uma negociação paralela.

Esse período marca ainda a entrada de um novo segmento do setor privado nas discussões da política municipal de transportes: os empresários dos demais setores produtivos.

O motivo disso foi a proposta da Prefeitura de implantação da Taxa Transporte, que seria cobrada mensalmente de todas as pessoas jurídicas instaladas no município, com mais de 10 empregados.

A proposta, como não poderia deixar de acontecer sofreu pesadas críticas dos empresários locais. A oposição à esta medida não era restrita à Diadema, uma vez que ela também estava sendo discutida em outras cidades administradas pelo PT (Campinas e Santo André). No caso de Diadema a crítica se baseava em dois pontos: os empresários já subsidiavam o transporte dos trabalhadores através do vale-transporte e, entendendo que a proposta visava na verdade subsidiar a ETCD, eram contra socializar os seus prejuízos. Argumentavam ainda que a taxa era apenas mais um imposto, e não seria correto aumentar a carga tributária das empresas⁸⁹.

A aprovação do projeto pela Câmara foi possível devido a uma condição específica da sua composição. Em Diadema, a maioria das empresas e indústrias ali localizadas não possuía vínculos políticos com a cidade. Seus proprietários raramente moravam no município e pouco interferiam na política local. Mesmo os vereadores de oposição ao Partido dos Trabalhadores pouco vínculo tinham com este setor. Ao contrário de Santo André, onde a proposta não passou pelo legislativo, tudo indica que a pressão dos grandes grupos empresariais não chegou a afetar a posição dos vereadores. Outra explicação apresentada por um vereador do PT, por mais incrível que pareça, poderia ser considerada: "a votação na Câmara teria passado meio por acaso, os vereadores mal sabiam o que estava sendo votado".

Apesar de ser uma proposta antiga do Partido dos Trabalhadores, em Diadema o assunto não vinha sendo discutido⁹⁰. Apenas após a sua aprovação pelo Conselho Deliberativo da ETCD, no final de novembro de 1990, que mereceu um primeiro comentário na imprensa. Na ocasião,

89. "Diário do Grande ABC" (01.12.90)

90. Em Santo André, ao contrário, o projeto de criação da Taxa Transporte que também foi apresentado à Câmara Municipal no final de 1990, foi bastante discutido pela imprensa e pela sociedade.

o delegado regional do Centro de Indústrias do Estado de São Paulo - CIESP de Diadema, Luiz A. Frigeri Pires, dizia apenas que:

"... o empresariado da cidade tem posição crítica sobre a criação da taxa transporte. Vemos com antipatia a proposta do prefeito."⁹¹

O tom leve das críticas mostra talvez uma preocupação pequena com o assunto. O problema é que, menos de um mês depois, a matéria foi votada e aprovada pela Câmara Municipal, na forma da lei complementar nº 05, de 28 de dezembro de 1990.

Se até então a polêmica sobre a taxa foi pouca, depois de sua aprovação a coisa mudou. Durante todo o primeiro semestre de 1991, Prefeitura e empresários travaram discussões políticas e jurídicas sobre a sua cobrança. As empresas consideravam a taxa inconstitucional e aguardavam a sua regulamentação para contestá-la na justiça⁹².

f) Relação com o Partido

A expectativa do PT para as prefeituras, nas eleições de 1988, continuavam na linha de se obter transporte bom e barato através da estatização dos serviços. Em Diadema, onde o transporte já era estatizado, a posição do prefeito eleito destoava desta linha. Na sua primeira entrevista depois das eleições afirmava:

"... a municipalização⁹³ só tem sentido se for para melhorar o serviço oferecido, e isso não aconteceu."⁹⁴

Além disso, suas idéias a respeito da tarifa também desagradavam setores da direção do partido e, principalmente, a militância. Ao longo do primeiro ano das administrações, os secretários de transporte (ou, onde não havia, os responsáveis pela política de transporte) das maiores cidades do Estado se reuniam quase que mensalmente, em geral com representantes do Diretório Regional. O principal ponto de pauta era o alto valor das tarifas.

Na maior parte das cidades, durante a campanha, os candidatos do PT tinham acenado com a redução do preço da tarifa. Acontece que dois aspectos foram subestimados: no final do ano anterior, a maioria das Prefeituras, como é normal, devido ao período eleitoral reduziram o ritmo dos reajustes; além disso, com a inflação mensal no patamar que estava no início de 1989, qualquer valor fixado era rapidamente compensado pela alta dos preços dos insumos.

Nestas reuniões, os representantes das prefeituras, com base nas planilhas de custos reais

91. "Diário do Grande ABC" (01.12.90)

92. "Diário do Grande ABC" (18.03.91)

93. O termo municipalização foi muito usado para descrever a prestação do serviço de transporte exclusivamente pela Prefeitura. Mais tarde, seria também utilizado para descrever o sistema de contratação dos serviços por serviço prestado. Exceto nas transcrições literais, utilizarei este segundo conceito, e o termo "estatização" para descrever o primeiro caso.

94. "Diário do Grande ABC" (20.11.88)

elaboradas em cada cidade, propunham uma política mais pragmática de reajustes tarifários segundo algum indicador pré-estabelecido, publicamente divulgado, para reduzir o desgaste da discussão mensal da tarifa. Em Diadema, que era a única cidade onde o serviço era totalmente estatizado, e a empresa ainda operava com custos altos, a redução do valor da tarifa exigia subsídios orçamentários (como acontecia em São Paulo com a CMTC) e dificultava o projeto do prefeito de melhorar a qualidade do serviço.

A política de reajustes tarifários do prefeito também encontrava fortes críticas no Diretório Municipal. A situação atingiu seu ponto mais crítico com o já citado reajuste de 150% em março de 1990, quando chegou a ser ameaçado de expulsão se as tarifas não fossem reduzidas.

As críticas do prefeito à situação da ETCD, dirigidas principalmente ao ex-prefeito Gilson Menezes, eram entendidas por muita gente como uma posição contrária à estatização. Mesmo ex-integrantes da sua equipe de governo insinuaram que "o Zé Augusto só não privatizava a ETCD porque, na época, o partido não permitiria".

Os conflitos do prefeito, e portanto da administração, com o partido (representado por suas principais lideranças na direção estadual) ainda foram alimentados por conflitos trabalhistas com o funcionalismo e com os condutores, ainda no primeiro ano de governo. Ainda que boa parte destas lideranças preferissem se omitir, os setores mais ligados ao movimento sindical questionavam as ações de enfrentamento da administração municipal aos movimentos dos trabalhadores.

Nos anos seguintes, este tipo de conflito entre as administrações e o movimento sindical (tanto do funcionalismo, como do setor de transporte) passou a ocorrer, com maior ou menor intensidade, por todas as cidades administradas pelo Partido dos Trabalhadores.

Em Diadema, a Prefeitura também enfrentou problemas com setores da chamada "esquerda do PT", que não tinham muita força no Diretório Municipal e influência junto a lideranças entre os funcionários da ETCD. Destas lideranças, com uma posição fortemente basista, partia a oposição às medidas de saneamento e profissionalização da direção da empresa. Em um panfleto assinado pela Comissão de Trabalhadores da ETCD" afirmavam:

"A direção da empresa foi entregue a burocratas, sem compromisso com os trabalhadores do setor, negando-se mais uma vez a participação da categoria. Além disso, caso não haja um posicionamento firme da militância petista, a empresa poderá se transformar em um vergonhoso cabide de emprego."

Protestavam contra a existência de um supervisor de operação, um chefe de tráfego, dois inspetores e quinze fiscais, segundo eles "todos chefes" que estariam "pressionando a Comissão de Empresa e os trabalhadores, em sua quase totalidade petistas". Conclamavam ainda o "apoio da militância petista para pressionar a administração municipal e a direção da empresa para corrigir esses desvios".

Estranhamente, a decisão que deveria causar maior repercussão dentro do PT quase não foi contestada: a volta da operação de empresas privadas no transporte municipal.

A bancada de vereadores petistas teria reagido contra a proposta da Prefeitura, acusando o prefeito de "desviar a proposta do PT de estatização dos serviços considerados essenciais"⁹⁵, mas a matéria só cita vereadores que, mesmo dentro do mesmo partido, já faziam alguma oposição a José Augusto. Os vereadores apenas concordavam em uma coisa: não houve discussão dentro do partido para a tomada desta decisão.

O fato foi mais comentado, na região, por segmentos de fora do Partido dos Trabalhadores, que a apontaram como mais uma prova da falência da proposta petista de estatização e em defesa do discurso privatizante.

Rebatendo a todas estas críticas, a Prefeitura negava que a estatização dos transportes houvesse acabado e argumentava:

"O prefeito de Diadema, José Augusto Ramos, vem a público desmentir inverdades publicadas na imprensa nos últimos dias, onde se anunciou uma inexistente privatização dos serviços de transportes urbanos em nossa cidade. Somente a má-fé justificaria tamanha deturpação dos fatos.

A proposta de abertura de algumas linhas municipais para a operação por permissionárias representa, na verdade, uma ampliação de nossa participação no transporte coletivo municipal: enquanto hoje a Empresa de Transporte Coletivo de Diadema ETCD transporta cerca de 30% dos passageiros do município, com a nova proposta ela passará a transportar aproximadamente 70% dos passageiros. Com isso estaremos mais que dobrando nossa capacidade de atendimento.

A participação de permissionárias no sistema de transporte no município não é novidade. Está prevista na lei de criação da ETCD e, mais do que isso, hoje várias empresas operam diversas linhas em Diadema..."⁹⁶

As empresas privadas a que o texto se referia operavam apenas serviços intermunicipais, e a ampliação da participação da ETCD no transporte do município seria decorrente da reestruturação do sistema com a integração ao Tróleibus Metropolitano e a consequente absorção de parte da demanda das linhas intermunicipais.

Nos grupos técnicos ligados ao Partido dos Trabalhadores, essa explicação não foi convincente. Apesar de não ter havido embate contra a proposta da Prefeitura, a medida foi vista como privatização da operação de parte do sistema municipal, e criticada como um retrocesso. A crítica se referia menos à volta da operação privada, mas à forma como ela se deu: contratação das empresas sem licitação, delegação por um instrumento de legalidade discutível (autorização⁹⁷) e falta de uma estrutura de controle e fiscalização sobre a prestação do serviço.

Teoricamente, segundo o decreto de regulamentação do transporte municipal, o DSU deveria

95. "Diário do Grande ABC" (21.11.90)

96. Matéria paga publicada no "Diário do Grande ABC" (22.11.90)

97. Segundo a interpretação de muitos advogados ligados à área de transporte coletivo, a figura da autorização para a operação dos serviços teria deixado de existir após a promulgação da Constituição Federal em 1988.

ser responsável pela fiscalização das empresas operadoras, mas sem estrutura, sem recursos materiais e humanos, pouco poderia fazer.

4.4.3. Conclusão

O grande avanço nesse período foi a constatação que apenas a existência de uma empresa pública não é uma condição suficiente para uma política de transportes eficaz.

Os passos da Prefeitura na reestruturação de uma área de gestão de transportes na administração, limitando as funções da ETCD à operação, seriam uma tentativa de aumentar a eficiência do transporte municipal.

O processo porém se deu de forma muito descontínua e as medidas efetivamente tomadas não conseguiram romper de fato com a situação anterior. A contratação da consultora e as ações daí decorrentes, como a regulamentação do sistema de transporte e a proposta de reforma administrativa, apontavam para o fortalecimento do órgão gestor. Porém, no DSU praticamente não houve investimentos e ele não chegou a assumir suas novas atribuições. Os produtos citados acima foram mais resultados da consultora do que de uma mudança na mentalidade da administração.

A ETCD continuou recebendo investimentos significativos diretos, na forma de subvenções econômicas, e indiretos, na construção da garagem e na compra de ônibus, mas continuou a apresentar uma baixa eficiência operacional e financeira.

Além da herança negativa recebida da administração anterior, as direções da empresa neste período reproduziram muitos dos erros do passado. Talvez a descontinuidade administrativa tenha contribuído para isto (no período de dois anos e meio a empresa teve três presidentes⁹⁸), apesar de nenhuma delas representar uma alteração de rumo na sua direção.

A reestruturação do sistema foi um fato marcante, pela sua amplitude, mas principalmente pela mudança radical em um ponto central da política de transportes do PT, a proposta do fim da estatização.

A pressão de setores do PT pela estatização dos serviços de transporte foi muito forte no início das administrações. Cidades que apresentavam propostas mais "tímidas", na visão destes grupos, eram cobradas constantemente para seguirem o exemplo de outras, mais firmes, que tinham partido para o confronto com os empresários de ônibus, intervindo e desapropriando empresas.

A maioria das cidades de médio e grande porte governadas pelo PT, se não partiu para a estatização, investiu em diferentes formas de implantar um maior controle público sobre a organização e a prestação do serviço de transporte coletivo.

Diadema foi uma exceção, não tanto pelo fato de transferir a operação de parte do sistema para empresas privadas, mas pela forma como foi estruturada esta relação, com pouco ou nenhum

98. De janeiro de 1989 até junho de 1991, foram presidentes da ETCD: Antonio Carlos Cachucho, Alcides Gasparindo e Luis Cesar M. Goes. Trajano L. Kelmer, diretor administrativo de Cachucho, não chegou a assumir a presidência mas, logo no início da gestão, assumiu efetivamente o comando da empresa.

controle público sobre a operação privada.

4.5. Quinta Fase (junho de 1991 a dezembro de 1992): Privatização

4.5.1. Caracterização

Três fatos determinaram esse novo período na segunda administração do Partido dos Trabalhadores em Diadema: a mudança, mais uma vez, da presidência da ETCD, a implantação do sistema integrado com o Tróleibus Metropolitano e a volta da operação de empresas particulares na cidade.

Na empresa municipal, as mudanças anteriores de presidentes tinham sido apenas uma sucessão de pessoas que, se não eram exatamente um grupo, representavam uma certa continuidade de linha de trabalho: Trajano L. Kelmer, vindo do Metrô, era diretor administrativo enquanto Antonio Carlos Cachucho era presidente. Cachucho, um advogado trabalhista indicado pelo Sindicato dos Metalúrgicos, não tinha experiência anterior em transporte ou administração. Era um nome político, pois quem comandava a empresa era Trajano, o principal responsável pela sua recuperação inicial que só saiu para assumir a diretoria de manutenção, e depois a presidência, da CMTC. Cachucho também saiu, deixando em seu lugar Alcides Gasparindo, também ex-metroviário que poucos meses depois também foi para a CMTC. Luis César de Maciel Goes, que assumiu seu lugar, também havia trabalhado no Metrô, tinha vindo com Trajano para a supervisão administrativa, e era o diretor administrativo de Gasparindo.

Nenhum deles, exceto talvez Trajano, tinha um projeto técnico ou político para a ETCD. Conduziram a empresa fazendo pequenas correções nos seus pontos mais críticos, organizando aos poucos, mas sem uma linha definida, a "empresa" que haviam herdado da gestão anterior. Nas suas gestões a ETCD conseguiu alguns avanços, estruturou-se um pouco, mas continuava apresentando graves problemas apontados no relatório da consultora⁹⁹.

Desta vez foi diferente. Com a perspectiva de reestruturação de todo o transporte na cidade, José Augusto trouxe para a ETCD o arquiteto Celso Cosenza, metroviário, integrante do antigo Conselho de Transportes do PT e ex-presidente da CMTC no início da gestão de Luiza Erundina. Era um nome técnico e politicamente forte, com boas relações com o Sindicato dos Condutores de São Paulo.

A sua vinda para o ABC trouxe uma série de consequências, na relação com o Sindicato e com as demais prefeituras petistas da região. Dentro da administração, também houve uma reorientação na política de transporte, principalmente frente às mudanças que tinham acabado de ser implantadas na reestruturação do sistema.

Cosenza alterou bastante o projeto da rede elaborado pela consultora e sempre foi um crítico da integração com o tróleibus, na forma como foi implantada. A sua relação com a equipe do DSU foi a pior possível, atuando sempre em direções opostas.

99. Ver os relatórios da NK Engenharia de Transportes (1990) do trabalho de "Implementação de Melhoramentos na ETCD"

A entrada em operação do novo sistema, com a frota das empresas privadas reforçando o serviço da ETCD, melhorou sensivelmente a qualidade do transporte, mas rompeu com uma das "conquistas" do PT na cidade, a estatização.

No final da gestão, o PT lançou como candidato o ex-diretor do Departamento de Obras, José de Filippi, concorrendo com o ex-prefeito Gilson Menezes, pelo PSB. Menezes, líder disparado nas pesquisas teve sua candidatura impugnada pela justiça eleitoral e o Partido dos Trabalhadores elegeu, pela terceira vez consecutiva, o prefeito de Diadema.

4.5.2. Avaliação

a) Qualidade do Serviço

O transporte em Diadema melhorou sensivelmente, mas não devido à operação da ETCD. A reestruturação do sistema com linhas menores e de maior frequência, a ampliação da frota em operação para cerca de 80 veículos, devido à entrada das empresas particulares, e a operação do Tróleibus Metropolitano foram os fatores decisivos para este salto.

A ETCD também melhorou, principalmente com a compra de mais 24 ônibus novos que, substituindo alguns que foram leiloados, ampliou sua frota para 64 ônibus.

Outra melhoria, indireta mas significativa, foi o investimento da Prefeitura na recuperação do sistema viário. Todos os corredores importantes e a maior parte das vias onde passavam ônibus foram pavimentadas, aumentando o conforto e a segurança dos passageiros e o rendimento da frota.

O vereador do PT Antonio Rodrigues, antigo militante do movimento de transporte, que usou a melhoria da qualidade do serviço como eixo da campanha para sua reeleição, afirmou:

"... apesar dos problemas, houve sem dúvida um grande avanço. Hoje em Diadema não há mais problema de superlotação, não existe pingente. E, com uma só tarifa, o usuário vai até São Paulo, São Bernardo ou Santo André."

Uma pesquisa realizada pelo IBOPE na cidade apontando um elevado índice de aprovação do transporte municipal foi citada pelo vereador e por representantes da Prefeitura. A integração com o Tróleibus Metropolitano, tanto do ponto de vista tarifário, como da rapidez e do conforto, podem ter contribuído para a melhoria dessa imagem.

Entretanto, a ETCD continuou a apresentar problemas operacionais e financeiros. Mesmo com a compra de mais ônibus, a sua frota em operação oscilava em torno de pouco mais de 50 carros; a empresa continuava com deficiências nas áreas de operação e manutenção.

A diretoria que assumiu a empresa em janeiro de 1993 encontrou quase os mesmos problemas que tinham sido apontados pela consultora dois anos antes: manutenção preventiva paralisada, programações das linhas irreais e não cumpridas, falta de informações confiáveis quanto ao desempenho operacional, entre outras.

Porém o seu problema mais grave continuou a ser financeiro. A empresa continuou deficitária, necessitando de novas subvenções da Prefeitura. No início do período, em julho de 1991, a Prefeitura repassou à ETCD Cr\$ 645 milhões, para pagamento de dívidas e investimentos.

Um ano e meio depois, no fim da administração José Augusto, a situação não havia melhorado. Com um déficit de Cr\$ 5 bilhões (US\$ 340 mil) no mês de dezembro, a ETCD foi considerada pela nova administração, como em estado falimentar¹⁰⁰.

Boa parte deste déficit era devido à folha de pagamento. A empresa estava "inchada": com uma frota de 64 carros e 530 funcionários, a relação de 8,3 funcionários por ônibus era bem superior ao limite estabelecido na lei de sua criação. Se considerada apenas a frota em efetiva operação, em média apenas 50 veículos, esse índice passaria para 10,6.

Na área de gestão também continuaram os problemas. Em primeiro lugar, com a mudança na direção da ETCD, abandonou-se a idéia de fortalecimento do órgão gestor. Na estrutura da Prefeitura, o presidente da empresa tem status de Diretor de Departamento, e a gestão ficava em uma Divisão lotada no Departamento de Serviços Urbanos que nem tinha o transporte como atividade prioritária.

Respondendo a um Requerimento da Câmara Municipal sobre qual era a participação do DSU no gerenciamento do sistema, Cosenza afirmou laconicamente: "Nenhuma".

Talvez por isso, não tenham sido feitos investimentos no DSU. A Divisão de Transportes, que não existia formalmente, não foi ampliada como previa o projeto da consultora¹⁰¹. A sua equipe era pequena e despreparada tecnicamente; os trabalhos desenvolvidos na fase anterior foram conduzidos pela consultora e não foram aproveitados para seu treinamento e capacitação.

b) Política Tarifária

Já em junho de 1991, foi solicitada à Câmara Municipal a autorização para uma subvenção de Cr\$ 195 milhões para pagamentos de dívidas da empresa. Só com o INSS, a ETCD tinha uma dívida de Cr\$ 520 milhões¹⁰².

A situação era tão grave que, sem a subvenção, faltaria dinheiro "até para comprar combustível". Neste caso, a Prefeitura estudava a possibilidade de decretar falência da empresa, liquidar suas dívidas e passar a operar através do DSU¹⁰³.

Não foi necessário, em julho, após negociação com a bancada do PSB, a subvenção solicitada foi aprovada, e mais uma verba suplementar de Cr\$ 300 milhões para compra de ônibus novos¹⁰⁴.

100. "Jornal Bairro a Bairro" (23/29.01.93)

101. A Divisão de Transportes Públicos prevista no projeto da consultora deveria ser composta por uma equipe de 71 pessoas, distribuídas por dois Serviços: um de Desenvolvimento, com os Setores de Economia e Tarifa e de Planejamento, outro, de Controle Operacional, com os Serviços de Vistoria e Inspeção e de Fiscalização.

102. "Diário do Grande ABC" (27.06.91)

103. "Diário do Grande ABC" (03.07.91)

104. "Diário do Grande ABC" (05.07.91)

Cosenza prometia uma reestruturação no sistema para acabar com a evasão de receita. Segundo ele, a principal causa da situação da ETCD estava na política tarifária praticada na cidade, com um elevado número de gratuidades (passes gratuitos para idosos, aposentados e desempregados) e com a integração livre com o Tróleibus Metropolitano.

Do total de passageiros transportados, cerca de 18% não pagavam passagem. A principal meta era reduzir o benefício para desempregados, com validade de dois anos, o que facilitava fraudes.

Mas o principal alvo de Cosenza era o sistema integrado que, segundo ele, teria provocado uma queda de 50% no número de usuários pagantes nas linhas municipais, o que encarecia o preço da passagem. Como solução, levantava duas propostas: romper o convênio com a EMTU e acabar com a integração gratuita com o tróleibus, ou adotar uma passagem um pouco mais cara na integração.

A nova rede também era criticada pois "os ônibus da empresa municipal costumam trafegar praticamente vazios, enquanto as linhas intermunicipais, operadas por empresas particulares, enfrentam problemas de superlotação".

Esta posição não era referendada pelo DSU que, através de seu responsável, o arquiteto João Carlos Correia, dava outras explicações:

"A queda de passageiros no sistema municipal só ocorreu no início da implantação porque a ETCD não tinha frota para cobrir todas as linhas, e não conseguimos trazer as empresas privadas para Diadema. A ETCD perdia passageiros para as empresas intermunicipais porque operava mal, e continua perdendo agora porque o Celso (Cosenza) não implantou o projeto da NK, e a ETCD compete desnecessariamente com as empresas privadas."

Os dados de evolução da demanda parecem comprovar a primeira parte da explicação de Correia. A média mensal de passageiros transportados nas linhas municipais, que mantinha uma média de 1.000.000 passageiros/mês, caiu para cerca de 800.000 entre abril e junho (o sistema integrado começou a ser implantado em março), voltou a subir, atingindo a faixa de 1.200.000 a partir de julho (quando começaram a operar as empresas privadas) e se estabilizou acima de 1.800.000 a partir de setembro (quando as linhas intermunicipais deixaram de operar)¹⁰⁵.

Com relação às gratuidades, a Prefeitura cancelou todos os decretos anteriores e, regulamentando uma Lei de 1989 (Lei nº 1047/89) que insitiu o passe gratuito para estudantes carentes, e promoveu, em agosto de 1991, o cadastramento de todos os beneficiados. Com as mudanças, o número de estudantes beneficiados aumentou em 50%, os idosos e aposentados se mantiveram e os desempregados foram reduzidos em 95%. A participação de passes gratuitos na demanda caiu de 18% em junho, para aproximadamente

105. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA (1992)

Departamento de Transportes Públicos - DSU
Relatório Anual do Sistema de Transportes

3% em dezembro¹⁰⁶.

A integração com o Tróleibus Metropolitano, apesar das críticas de Cosenza, permaneceu inalterada até o final da gestão.

Os problemas financeiros da empresa, na visão da Prefeitura, seriam inevitáveis. Na opinião de Arquimedes Andrade, o subsídio ao transporte era necessário, pois "os usuários não podem pagar o seu custo sozinhos, devendo ser subsidiados pelo poder público e pelos empresários".

Ainda segundo Arquimedes, "a Prefeitura sabia que, sem o subsídio, a situação ia chegar a este ponto (situação falimentar da ETCD em janeiro de 1993)". Na sua opinião, o prefeito não teria nenhuma responsabilidade por esta situação, que deveria ser resolvida pelo DSU e pela ETCD com a implantação da Taxa Transporte.

Quanto à Taxa Transporte, Cosenza, logo após assumir, tentou abrir um diálogo com os empresários para convencê-los a não recorrer à justiça contra a sua cobrança:

"Vamos explicar aos empresários a necessidade da cobrança da taxa e a importância da receita do Fundo Municipal de Transporte para a melhoria da qualidade e eficácia do sistema."¹⁰⁷

A Prefeitura, apesar de ter regulamentado a taxa em maio, adia o início de sua cobrança enquanto realizava reuniões com os representantes da indústria e do comércio para tentar "esclarecer os pontos divergentes da legislação, evitando assim que o CIESP entrasse na justiça com mandado de segurança contra o tributo".

As negociações não conseguiram impedir que os empresários obtivessem uma liminar no mandado de segurança suspendendo os efeitos da cobrança da Taxa Transporte¹⁰⁸. A Prefeitura recorreu da decisão, mas a taxa não foi implantada.

A implementação do Fundo e da Taxa Transporte foi outro ponto de conflito entre o DSU e a ETCD. Segundo Arquimedes, a responsabilidade era do primeiro, que "não teria se esforçado para viabilizá-los". Correia entretanto rebatia dizendo que "a ETCD chamou para si a negociação da taxa, e nunca nos deu espaço para participar das negociações". Este conflito será tratado novamente mais adiante.

c) Relação com os Usuários

A relação com os usuários não apresentou nenhuma modificação significativa neste período, ficando praticamente restrita à atuação do Conselho Deliberativo, na ETCD, e às reuniões do "Pé na Rua", em que participavam representantes do DSU.

106. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA (1992)

Divisão de Transportes Públicos - DSU

Relatório Anual do Sistema de Transportes

107. "Diário do Grande ABC" (29.06.91)

108. "Diário do Grande ABC" (13.07.91)

A Prefeitura, novamente segundo a opinião de Arquimedes, continuou afirmando a importância do controle popular na política de transporte, elogiando o Conselho da ETCD como um "termômetro do andamento da empresa", apesar de criticar a postura dos conselheiros quanto à falta de preparo e visão política, ação pontual e clientelista de na defesa de atendimentos nos seus bairros e dificuldade de superar a sua natureza reivindicativa.

Não cobrava do Conselho, ao contrário dos antigos dirigentes da ETCD, uma postura de apoio à administração, mas uma "visão crítica e construtiva". Quanto à falta de preparo dos conselheiros, apontava uma parcela de responsabilidade da Prefeitura, que "deveria estimular a sua especialização técnica, inclusive contratando o assessor previsto na lei". Reconheceu porém que "o Conselho só vai ter força quando for produto de um movimento de transportes real e organizado".

As reuniões do "Pé na Rua" continuaram acontecendo, mas ainda se ressentindo de um projeto político maior; segundo o depoimento de um técnico do DSU, "a gente ia às reuniões, preparava um material sobre as intervenções e propostas da Prefeitura para o bairro, e ficava à disposição para dar todas as explicações que eles quisessem".

A aceitação do novo sistema junto aos usuários em geral, parece ter sido boa. Com excessão de algumas críticas na época da implantação, quando segundo a própria opinião dos técnicos do DSU a qualidade do serviço caiu, não foram encontrados mais registros de mobilizações ou reclamações. Pelo contrário, segundo uma pesquisa do IBOPE, citada por alguns dos entrevistados, o transporte era considerado bom pela maioria da população.

d) Relação com os Trabalhadores

Desde a sua vinda para Diadema, Cosenza procurou claramente uma maior aproximação com a categoria, por duas vias distintas, na relação com o Sindicato e na relação com os trabalhadores da ETCD.

No primeiro caso, desde 1990, os representantes das empresas públicas das três administrações petistas vinham procurando encaminhar em conjunto as negociações o Sindicato dos Condutores. Desde que Cosenza assumiu a ETCD, isto não mais ocorreu.

A relação com o Sindicato em 1991, vinha sendo bastante conflituosa. Com as empresas públicas à frente das negociações, a categoria fez uma série de greves, principalmente no primeiro semestre. O acordo firmado em junho encerrava-se no final de agosto, assim logo depois de sua posse reiniciaram-se as negociações.

O quadro econômico do país dificultava o estabelecimento de uma política consistente de reajustes salariais e as discussões não andavam bem. As empresas públicas haviam encaminhado uma proposta de reajustes até o final do ano que não atendia totalmente às pretensões do Sindicato, e havia uma possibilidade de uma nova greve. No dia da assembléia dos condutores, a ETCD, sem consultar as demais, encaminhou nova proposta ao Sindicato melhorando um pouco as suas condições. A proposta foi aprovada e acabou sendo referendada pelas demais empresas.

Depois deste acordo, ocorreram ainda outras negociações, desta vez sem maiores problemas, mas a ETCD preferiu manter a sua condução independente, não mais participando das negociações conjuntas e se limitando a endossar os acordos fechados pelas outras duas

empresas públicas, até o final de 1992.

Em novembro de 1992, as cláusulas econômicas do Acordo Coletivo que tinham sido acertadas em maio, precisavam ser novamente negociadas. O Sindicato, temendo que as derrotas do PT nas prefeituras de São Bernardo e Santo André viessem a dificultar as futuras negociações, queria acertar o pagamento de umas perdas salariais que vinham sendo roladas desde as greves de 1991.

Novamente a ETCD apresentou isoladamente uma proposta de reajuste dos salários, a partir de janeiro de 1993, em condições mais vantajosas do que as demais empresas públicas, sem consultar inclusive o futuro prefeito.

Dentro da empresa ele também investiu nesta nova relação. O irmão do presidente do Sindicato dos Condutores foi contratado como responsável pela área de operação para, segundo algumas críticas, tentar neutralizar a pressão da entidade sobre a empresa. Procurou fortalecer também a organização interna dos trabalhadores, criando uma Comissão de Garagem para participar das decisões administrativas da empresa.

De seus opositores começaram a surgir críticas de corporativismo e paternalismo. Por ocasião de um concurso público para regularizar a situação de funcionários contratados anteriormente, foi acusado de fraude com a distribuição das provas entre os funcionários com antecedência. O fato não chegou a ser comprovado, mas todos os funcionários foram aprovados e não houve nenhuma crise com os trabalhadores.

Nas suas ações, pode ser observada uma clara mudança de prioridade em relação às diretorias anteriores; enquanto para elas os trabalhadores de transporte deviam estar em segundo plano nas decisões da política de transportes, em favor dos usuários do sistema, para Cosenza aparentemente a categoria estava em primeiro plano: os reajustes salariais eram prioridade frente à contenção da tarifa e a direção da empresa deveria atender às demandas dos seus empregados, mesmo que isso criasse dificuldades orçamentárias para a empresa.

e) Relação com o Setor Privado

Nesse período a cidade voltou a contar com a operação de empresas privadas, respondendo por cerca de um terço da frota municipal. Como já foi exposto, a relação com estas empresas não obedeceu a nenhum dos princípios que vinham sendo historicamente defendidos pelo PT.

A forma adotada de contratação: autorização para exploração de linhas sob o regime tarifário, era criticada pela maioria dos setores técnicos ligados ao PT. A Prefeitura alegava que para implantar um sistema mais sofisticado (a municipalização, como em Santo André e São Paulo, ou a Câmara de Compensação, como em Piracicaba) precisaria de uma estrutura no DSU de que ela não dispunha.

Porém o DSU não estava equipado, com recursos humanos e materiais, nem para exercer a simples fiscalização dos serviços. O projeto elaborado pela consultora previa uma reestruturação completa da área, que não foi feita.

O gabinete do prefeito não via assim esta questão. Novamente segundo Arquimedes, o DSU não tinha a estrutura porque a reforma administrativa não foi aprovada pela Câmara Municipal, mas tinha as pessoas, e a atribuição de fiscalizar as empresas privadas era dele.

A ETCD entretanto era quem tinha os fiscais, montou uma estrutura de atendimento telefônico de reclamações e outras atividades ligadas à gestão. Segundo Correia, o DSU não tinha condições de executar a fiscalização das empresas, e o pouco que fez foi interrompido por pressão da diretoria da empresa municipal.

Se na relação com as empresas privadas na operação do sistema municipal não havia problemas, o mesmo não aconteceu no serviço intermunicipal. Com a implantação do sistema integrado, a maior parte das linhas intermunicipais que serviam o município deveriam ser extintas. Entretanto, apesar da participação da EMTU em todo o processo de planejamento, isto não ocorreu facilmente. As empresas continuaram a operar as linhas, mesmo em percursos que ficaram restritos ao município, sem que a empresa estatal tomasse qualquer medida para impedir.

Esta situação durou quase três meses, tempo em que a ETCD operou sozinha o novo sistema municipal. A consequência foi a já citada queda de 20% no volume de passageiros transportados que, com a precariedade do serviço passaram a se utilizar das linhas intermunicipais. Apesar das constantes reclamações da diretoria da ETCD, a situação só pode ser resolvida em setembro, com a entrada em operação da frota privada. A partir daí a Prefeitura passou a apreender os ônibus intermunicipais que estivessem operando na cidade sem autorização do DSU.

Em setembro houve ainda outra pequena mudança, com a estatização do transporte em São Bernardo, uma empresa que operava o serviço naquela cidade, a Viação Alpina veio para Diadema com uma frota de 25 ônibus, no lugar das empresas do Grupo Mineiro. Posteriormente, por decisão exclusiva da ETCD, a Viação Riacho Grande voltou a operar na cidade com mais 12 carros.

Paralelamente continuava a tentativa junto aos empresários da cidade para a implantação da Taxa Transporte. A medida vinha sendo combatida pela FIESP (Federação das Indústrias no Estado de São Paulo) em todas as cidades onde estava sendo proposta. Foi assim em Santo André, onde o projeto não passou na Câmara Municipal, e em Campinas e Diadema, onde a taxa havia sido aprovada pelo legislativo, por via judicial.

Os empresários não queriam dividir esta conta, como declarava o delegado do CIESP de Diadema, Luiz A. Frigeri Pires:

"... a restrição básica à taxa-transporte é de natureza ética. Por princípio somos contrários a qualquer forma de taxação produzida para camuflar a falta de controle no emprego de recursos públicos. Não faz sentido obrigar as empresas a pagarem pela conservação de equipamento público que não utilizamos, e portanto não contribuimos para depreciação"¹⁰⁹

Os empresários alegavam a inconstitucionalidade da cobrança do novo tributo, mas a sua argumentação, era muito mais política, como ficou claro em nova declaração do delegado do CIESP:

109. "Diário do Grande ABC" (29.06.91)

"Entraremos com a ação para não dar abertura a novas taxações, que já são demais. Se deixarmos assim, sem nenhuma contestação, abre-se um precedente perigoso."¹¹⁰

No caso de Diadema, os empresários ainda entendiam que o tributo seria utilizado para cobertura do déficit da ETCD. Vale lembrar que, na mesma época a Prefeitura havia encaminhado à Câmara um pedido de subvenção para pagamento de dívidas da empresa pública. A imprensa contribuía para esta vinculação tratando sempre da taxa, quando comentava a situação da empresa, e vice-versa, comentando o estado da ETCD quando discutia a taxa.

Os empresários aproveitavam esta situação para afirmar que "não podemos dividir o ônus do fracasso da política intervencionista de estatização do transporte coletivo praticada pelo PT."

O CIESP, através de edital publicado na imprensa, convocava o empresariado para uma assembléia geral extraordinária para deliberar sobre uma ação coletiva contra a Prefeitura de Diadema. A Prefeitura tentou antes realizar uma reunião com o CIESP e a ACID (Associação Comercial e Industrial de Diadema) para impedir a ação judicial, sem sucesso. Seu representante reclamou ainda da falta de discussão prévia com a entidade e que "o poder público só buscou o diálogo naquele momento".

Os empresários conseguiram uma liminar no seu mandado de segurança contra a cobrança da taxa. A Prefeitura recorreu à decisão, mas não conseguiu seu objetivo: a participação do setor empresarial na cobertura de parte dos custos do sistema de transporte.

f) Relação com o Partido

Depois do retorno da operação privada se tornar um fato consumado, o assunto, que já não tinha despertado muita polêmica no período anterior, saiu de pauta.

Neste período, o que é importante discutir melhor são as disputas internas à administração, incluindo alguns vereadores do PT, em torno das posturas do novo presidente da ETCD.

A grande divergência estava colocada entre o DSU e a ETCD. Com base no decreto de regulamentação do transporte municipal, caberia ao DSU a condução da política de transportes na cidade. Todo o trabalho desenvolvido no período anterior apontava neste sentido. Porém, se a diretoria anterior, presidida por Goes, concordava plenamente com retirada das atribuições de gestão da empresa, com a vinda de Cosenza para a ETCD, esta posição mudou.

O projeto de reestruturação do sistema havia sido conduzido pelo DSU, com anuência da antiga direção da empresa, mas foi implantado pela ETCD, com um presidente que tinha críticas a ele, introduzindo diversas alterações.

Na opinião de Cosenza, o principal problema era a queda de arrecadação da empresa, devido à redução do número de passageiros transportados e à integração gratuita com o tróleibus.

Para Correia a queda inicial era prevista, devido aos fatores já expostos, mas a sua recuperação não teria se dado devido às alterações feitas pela ETCD na distribuição das linhas,

110. "Diário do Grande ABC" (06.07.91)

aos atendimentos irracionais criados pela empresa para atender solicitações dos conselheiros e à má operação da empresa municipal.

O DSU passou a combater abertamente as posições da ETCD. No seu relatório do final de 1991 dizia:

"Com a mudança na administração da ETCD, ocorreu uma desfiguração da proposta dos itinerários e corredores estabelecidos, passando-se a adotar uma política e atendimento e não de racionalização, gerando com isto um maior custo operacional."

Apontava ainda que havia uma "grave defasagem entre os modos operacionais da ETCD e das permissionárias". Segundo o relatório, os resultados negativos da empresa se deviam à desfiguração da proposta inicial (da consultora), descontrole de operação da ETCD, intervalos muito dilatados e não cumprimento do decreto nº 3955/90 em todos seus dispositivos.

Para o gabinete, na opinião de Arquimedes Andrade, esta disputa não existia:

"Não havia um duplo comando, como o DSU era fraco a ETCD ocupou o espaço vazio. Se houvesse um duplo comando até poderia ser interessante, pois se houvesse embate, o prefeito decidiria. As críticas do DSU nunca foram colocadas na mesa; nunca houve um conflito saudável para que se pudesse ver quem tinha razão."

Não era esta a opinião dos técnicos do DSU que reclamaram inclusive que teriam sido chamados pelo prefeito para que "deixassem a ETCD em paz".

Outro conflito de Cosenza foi com o vereador do PT Antonio Rodrigues, que tinha sua origem no movimento de transporte e uma grande influência junto à boa parte do Conselho Deliberativo. O vereador acusava a diretoria de sonegar informações e criticava a sua administração frente à ETCD:

"... temos recebido críticas acerbas contra determinados atos e posturas da atual diretoria e reclamações constantes por parte da população em razão à desorganização dos serviços ... somos forçados a admitir, com grande tristeza, que tais reclamações, em sua grande maioria, são procedentes e muitas outras precisam ser constatadas."¹¹¹

No requerimento o vereador ainda afirmava que "a ETCD não está ainda livre dos vícios do passado, nem imune às falhas de gerenciamento que contribuem para a prática de irregularidades".

Esta sua última afirmação levou a que Cosenza o processasse por difamação, considerando que ela levantava suspeita sobre a lisura de sua administração e exigindo que o vereador explicasse o seu exato sentido.

4.5.3. Conclusão

O último período da gestão de José Augusto deveria ser de consolidação da nova estrutura

111. Trecho da Justificativa do Requerimento nº 650/91 de autoria do vereador.

implantada na fase anterior: operação mista, com a ETCD e empresas privadas, fiscalização e gestão pelo DSU e melhoria da qualidade do serviço. Por problemas de condução da política de transportes, isto só ocorreu em parte.

Com a nova direção ETCD, mudaram, ainda que não formalmente, os rumos da política de transporte no município. O trabalho de estruturação do sistema de transporte realizado no período anterior foi desprezado e os sistemas de controle e fiscalização sobre a operação, pública ou privada, não foram implantados.

Assim, o retorno da operação privada no transporte municipal, ainda que respondendo por apenas cerca de 30% da oferta, se deu sem que a administração municipal dispusesse de instrumentos para planejar ou fiscalizar as empresas operadoras; a ETCD não conseguia nem ao menos garantir a qualidade de sua operação. A remuneração das operadoras era feita diretamente pela tarifa, sem qualquer forma de compensação, calculada com base nos custos altos da empresa municipal. Não é o caso de se defender a operação pública deficiente da ETCD, mas apenas constatar que a delegação da operação para o setor privado se deu sem instrumentos de controle público sobre o serviço.

Seria um exagero afirmar que o serviço de transporte no município teria voltado a ser organizado segundo uma lógica privada, dada à participação da empresa municipal e ao mínimo de controle mantido sobre a estruturação do sistema. Porém, ao contrário talvez de todas as demais administrações do Partido dos Trabalhadores, não avançou no sentido de garantir o seu caráter de serviço público.

A privatização de parte do serviço municipal, da forma como foi feita, ainda que tenha contribuído para o aumento da oferta, representou um retrocesso político, na perspectiva do PT de implantar um novo tipo de relacionamento entre os setores público e privado.

A qualidade do transporte no município melhorou, mas não em função da política da administração municipal direta para o setor. Os grandes fatores desta melhoria foram: a operação do Tróleibus Metropolitano, a ampliação da frota através das empresas privadas e os investimentos na infra-estrutura urbana (principalmente pavimentação).

A mudança da postura da administração da ETCD frente aos trabalhadores também foi importante. Na constatação de que os interesses dos trabalhadores de transporte nem sempre coincidem totalmente com os do conjunto da população, foi feita uma opção clara, ainda que não explícita, pelos primeiros.

CAPÍTULO V

A Experiência de Santo André

Santo André é parte integrante do ABC Paulista, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Situada a sudeste da capital, é cortada pela ferrovia e pelo Rio Tamanduateí, o que interferiu bastante na sua estrutura urbana e de seu sistema de transporte coletivo.

A sua população em 1991, já no final da administração do Partido dos Trabalhadores, era aproximadamente de 615 mil habitantes¹¹². Na sua maioria concentrada em uma área urbana de 68,5 km².

A atual cidade nasceu no século XIX, com a construção da Estrada de Ferro São Paulo Railway, ao longo da qual foi se instalando um grande parque industrial. A indústria atraiu, por sua vez, grandes levas de imigrantes, principalmente italianos, e mais tarde, de outras regiões do Estado e do Brasil¹¹³.

No final da década de 80, a cidade se destacava como um polo de serviços para toda a região e até para parte da zona leste de São Paulo. Esta situação se manifesta na configuração do sistema de transporte coletivo regional que se entrecruza na sua área central. A ferrovia, o Tróleibus Metropolitano e a rede de linhas intermunicipais têm sua principal interligação em Santo André. Das linhas intermunicipais que atendem a sub-região sudeste, 75% passam pela cidade e, destas, 80% tem ponto terminal no município (ver Itacarambi, 1990, pp.03/04).

O sistema de transporte no município moldou-se às necessidades de deslocamentos decorrente dessa posição de polo sócio-econômico. Os sistemas estruturais e as linhas de ônibus (municipais e intermunicipais) assumiram uma configuração radio-cêntrica, a partir da área central da cidade.

Esta configuração facilitou a organização das empresas operadoras dos serviços de transporte coletivo por ônibus em *áreas informais de operação exclusiva*. A maioria das sete empresas que operavam as linhas municipais¹¹⁴ operava também as linhas intermunicipais da "sua" região, dividindo a cidade em setores, geralmente em torno de um eixo viário importante, onde as demais não entravam. Deste modo, garantiam para si uma determinada demanda cativa, por falta de opção para os usuários. É interessante notar que dois sistemas independentes, submetidos a organismos gerenciadores distintos (Governo do Estado e Prefeitura), tenham resultado em uma distribuição espacial das áreas de atuação das empresas exatamente coincidente.

A forma como estava estruturado o sistema de transporte, associada às barreiras físicas que dividiam a cidade (a ferrovia e o Rio Tamanduateí), limitava bastante a mobilidade da população, exigindo que, para ir de um bairro a outro, e de um sub-distrito para outro, os

112. Segundo dados preliminares do Censo Demográfico do IBGE em "Sumário de Dados de Santo André - 1991"

113. Para maiores informações sobre a história de Santo André ver: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ (1991) Santo André Cidade e Imagens

114. As empresas que operavam linhas municipais em Santo André eram: Viação Alpina, Viação Padroeira, Viação São Camilo, Transporte Coletivo Parque das Nações, Viação São José de Transportes, Empresa de Auto Ônibus Circular Humaitá e Viação Curuçá.

usuários tivessem que utilizar dois ônibus ou um serviço intermunicipal, em geral mais caro.

Esta disposição era duplamente favorável aos interesses privados: primeiro porque forçava aos usuários que não tivessem destino na área central a se utilizarem de duas conduções, e portanto pagar duas tarifas; depois, a superposição de serviços municipais e intermunicipais da mesma empresa permitia que os empresários regulassem a oferta em um e outro, de acordo com as conveniências tarifárias do momento.

Essa situação demonstra a força dos empresários da região, que se organizaram em torno do sindicato patronal e da Associação de Empresas de Transporte Coletivo do ABC (AETC), com sede no município, mas englobando todas as empresas privadas de transporte coletivo (urbano e fretamento) da região.

Segundo dados da Pesquisa Origem/Destino realizada pelo Metrô em 1987, o transporte por ônibus no município representava 28,3% do total de deslocamentos¹¹⁴, distribuídos entre o serviço municipal, 44%, serviço intermunicipal, 40% e fretamento, 16% (Bialowas e Ladeira, 1991).

Em 1982, o PT lançou como candidato à Prefeitura de Santo André o engenheiro Celso Augusto Daniel que, apesar de ser o mais votado, perdeu a eleição para Newton Brandão, do PTB, na soma dos votos das sublegendas.

O PT ainda conseguiu eleger alguns vereadores e articular, durante a campanha, um grande número de participantes dos movimentos sociais.

No final de novembro daquele mesmo ano, a fixação da tarifa do transporte municipal em um valor acima da de São Paulo levou a uma intensa mobilização dos movimentos populares em alguns bairros, culminando em uma concentração de usuários em frente ao Paço Municipal.

Desta mobilização nasceu uma Comissão dos Usuários de Transportes Coletivos que, em 1983 se transformou na Associação de Usuários de Transporte Coletivo (AUTC) de Santo André (para maiores dados sobre a criação da AUTC ver Daniel, 1988).

A importância dessa Associação que não ficou restrita à cidade de Santo André. Além da relação com outras cidades do ABC, sua experiência influenciou bastante as propostas que estavam sendo desenvolvidas pelo Partido dos Trabalhadores com relação à política de transportes coletivos e à organização dos movimentos populares.

A atuação da AUTC foi importante, para a consolidação da nova candidatura de Celso Daniel para a Prefeitura, em 1988, e para a estruturação das suas propostas para a área de transporte coletivo. De fato, o programa de governo da futura administração foi a "Plataforma dos Usuários para os Transportes Coletivos de Santo André", aprovada em maio de 1987 no I

114. Segundo a pesquisa O/D 87:

Transporte a pé	: 34,4 %
Transporte individual	: 28,7 %
Transporte por ônibus	: 28,3 %
Outros Transportes Públicos	: 8,6 %

Encontro de Transportes de Santo André¹¹⁵.

No sistema de transporte coletivo municipal, entre 1983 e 1988, houve uma clara deterioração da qualidade do serviço. Segundo dados fornecidos pelas próprias empresas operadoras para o cálculo tarifário, no período, a frota em operação foi reduzida em 13% e a quilometragem média mensal percorrida em 21%, contra uma redução de apenas 9,4% da demanda. E mais, segundo pesquisas realizadas em 1988 pela AUTC, as empresas operavam apenas 60% da frota contratada, o que significa que a queda da qualidade deveria ser ainda maior. Deve ser observado ainda que, neste mesmo período, o valor real da tarifa municipal permaneceu mais ou menos constante, apesar da despesa familiar com o item transporte ter aumentado em 43% (ver Itacarambi, 1990, pp.19/50).

Em novembro de 1988, Celso Daniel foi eleito prefeito de Santo André com 49,59% dos votos, junto com uma bancada de 9 vereadores¹¹⁶. Mais tarde dois deles seriam expulsos do partido e o PT, com apenas um terço dos vereadores, passaria por grandes problemas com o legislativo.

Resumidamente, sua proposta de governo para os transportes coletivos consistia em:

- Garantia da tarifa real e luta pela tarifa social;
- Luta pela ampliação do uso do vale-transporte e implantação dos passes comum, idoso e desempregado;
- Fiscalização das empresas privadas para cumprimento dos contratos;
- Revisão dos quadros de horários das empresas;
- Criação imediata de uma pequena empresa pública operadora com controle popular;
- Mudança no sistema de contratação das empresas operadoras, passando a remunerá-las por serviço prestado;
- Estatização completa do sistema em quatro anos;
- Planejamento e reestruturação do sistema municipal;
- Criação de um Conselho de Transportes.

A atuação da Prefeitura de Santo André na área de transportes teve como característica importante a busca da integração das políticas de gestão dos transportes públicos, trânsito e vias públicas. Entretanto, para os objetivos desse trabalho os dois últimos não serão analisados, exceto quando houver alguma relação mais direta com o sistema de transporte coletivo urbano.

Para a análise da ação da Prefeitura, conforme critérios expostos no Capítulo I, a gestão de Celso Daniel pode ser subdividida em três fases: a primeira, de janeiro de 1989 até fevereiro de 1990, a segunda até setembro de 1990 e a terceira até o final de 1992.

A primeira fase correspondeu à estruturação dos instrumentos da Prefeitura para a gestão da operação privada do transporte coletivo.

Para gerir este serviço, a administração anterior utilizava o Departamento de Serviços de Trânsito, ligado a uma Secretaria de Serviços Urbanos, que possuía apenas dois fiscais para cuidar de todo o sistema de ônibus, mais as permissões de taxis e peruas escolares. Na prática,

115. A Plataforma dos Usuários está reproduzida integralmente na Revista TRAJETO, nº 1, publicada pela Secretaria de Transportes da Prefeitura em setembro de 1990.

116. A Câmara Municipal em Santo André tem um total de 21 vereadores.

quem organizava o sistema de transportes eram as próprias empresas operadoras que o faziam segundo os seus interesses operacionais. As tarifas, em tese fixadas pelo poder público, eram definidas na prática pelas empresas, apesar das pressões da AUTC para aferição das planilhas e dos dados das operadoras.

A primeira medida da nova administração foi a criação de uma Secretaria de Transportes que assumiu as atribuições relativas ao transporte público (coletivo e individual), trânsito, vias e administração da frota municipal.

Durante o ano de 1989, a Secretaria trabalhou em duas frentes: o controle das empresas privadas - incluindo a programação e a fiscalização dos serviços e o cálculo da tarifa real - e a estruturação do sistema municipal de transporte e a criação de uma empresa pública operadora.

Paralelamente, era negociado com os empresários uma alteração na forma de contratação das empresas, com centralização da receita nas mãos do poder público e remuneração das operadoras por serviço prestado.

No início de 1990, a Secretaria já estava consolidada, os sistemas de controle estruturados e a empresa pública sendo montada; previa-se a implantação de todo o sistema em maio daquele ano. Porém, um fato inesperado alterou estes planos, e mais, levou a uma mudança na estrutura da gestão municipal dos transportes, caracterizando uma nova fase da política municipal.

Em fevereiro, em um clima de conflito com os empresários locais, a Prefeitura interviu nos serviços da Viação Alpina, empresa de propriedade do presidente da AETC.

O ponto crítico da relação entre a Prefeitura e os empresários de ônibus foi o marco onde se iniciou a segunda fase. A partir desse momento, a administração passou a operar diretamente uma parcela do transporte municipal, inicialmente apenas através da empresa intervida e, a partir de maio, com a EPT.

As negociações com os empresários continuaram, mas em uma posição de mais força para o poder público, até que finalmente, em setembro de 1990, a licitação para contratação do fornecimento de lotes de veículos para operação do sistema municipal foi bem sucedida.

Com a municipalização, ou sistema de receita pública, implantada, começou a terceira fase da política de transportes de Santo André, caracterizada pela centralização da receita com o poder público e pela operação mista remunerada por serviço prestado.

O novo sistema foi apresentado como sendo uma *Estatização do Serviço*, em lugar da mera estatização da operação proposta pelo PT, pois dava ao poder público todo o controle sobre a produção do serviço. A remuneração das empresas operadoras deixou de ser determinada pela tarifa, passando a ser uma relação contratual com a administração municipal; as determinações de planejamento da rede e das linhas se tornou atribuição exclusiva da Secretaria de Transportes que determinava o nível de atendimento em função das necessidades da demanda, eliminando os problemas de desigualdade de rentabilidade dos serviços.

Durante mais de dois anos, a administração colocou em prática um modelo de organização dos serviços que procurava recuperar o seu caráter público. Ao longo desse período ocorreram importantes mudanças nas posições da Prefeitura frente à questão sindical, à política tarifária e ao nível de serviço pretendido, e, no final da gestão, o sistema passou por uma séria crise devido a problemas no relacionamento com a Câmara de Vereadores.

Apesar de todas essas inflexões, não houve mudança no padrão de atuação da Prefeitura na organização do serviço. Os resultados práticos foram expressivos e podem ser medidos por dois indicadores: o interesse despertado pelo modelo na comunidade técnica e o grau de aprovação junto à população andreense.

Em parte pelo empenho da Secretaria de Transportes em difundir a sua atuação, mas certamente também pelos seus méritos, a experiência da gestão de Santo André tornou-se uma referência nacional.

Quanto à aceitação popular, no final da sua gestão a administração de Celso Daniel conseguiu um índice de aprovação de 76%, sendo que 78,8% consideravam o transporte no município como *bom, muito bom e ótimo*¹¹⁷. Mesmo assim, o PT não conseguiu eleger o seu sucessor, perdendo as eleições para o candidato do PTB, o ex-prefeito Newton Brandão. Estranhamente, o candidato do PT fazia críticas à municipalização dos transportes e defendia a estatização completa do sistema, enquanto a oposição declarava que manteria o sistema implantado.

5.1. Primeira Fase (janeiro de 1989 a fevereiro de 1990) Fiscalização

5.1.1. Caracterização

Quando a administração do Partido dos Trabalhadores assumiu a Prefeitura Municipal de Santo André, encontrou na área de transporte coletivo uma situação bastante precária, tanto no nível do serviço ofertado, como na estrutura do poder público para atuar sobre os problemas.

Já foi citada na Apresentação desse capítulo a redução ocorrida na oferta dos serviços de transporte no período da administração anterior (1983 a 1988). A frota operacional passou de 265 para 233 veículos, representando uma redução de 13%; a quilometragem média mensal percorrida caiu de 1.937.080 km para 1.534.549 km, 21% menor, devido principalmente à redução no número de viagens¹¹⁸. Em maio de 1985, em uma pesquisa realizada nas linhas municipais, foi constatado que a frota efetivamente em operação era de apenas 143 ônibus, quando os dados fornecidos pelos empresários indicavam a existência da 236, ou seja, 60% menor.

A redução do volume de oferta não acompanhou uma proporcional redução da demanda. Ainda segundo os dados dos empresários, o número médio mensal de passageiros transportados no sistema apresentou uma queda de pouco mais de 9% entre 1983 e 1987, passando de 6.363.450 para 5.766.218, voltando a crescer em 1988 para 6.555.106 (Ver Itacarambi, 1990, pp. 26/27).

Esta queda da qualidade do serviço criou condições favoráveis para a mobilização dos usuários

117. Boletim "Circular EPT" nº 11 (junho 1992)

118. Não foram encontrados dados disponíveis sobre o número médio de viagens mensais entre 1986 e 1988, mas apenas entre 1983 e 1985 houve uma redução de 103.793, para 80.339 (-23%).

em movimentos populares reivindicatórios que se desenvolviam no período. Em Santo André, a experiência da AUTC reflete bem esse fato.

Nos aspectos institucionais, a Prefeitura encontrava-se totalmente despreparada para administrar o transporte municipal.

Os termos de permissão para a operação das empresas privadas tinham sido emitidos no final da década de 70 e renovados a cada 5 anos sem qualquer alteração em seus itens básicos (Ver Itacarambi, 1990, pp.28). No final de 1988, após a vitória do PT nas eleições municipais, as permissões das sete empresas que operavam as linhas municipais foram prorrogadas, por decreto, por mais cinco anos.

Para fazer a gestão do transporte no município, a Prefeitura utilizava o Departamento de Serviços de Trânsito (DST), onde possuía apenas 2 fiscais que cuidavam basicamente da fiscalização de taxis e de transporte escolar. A fiscalização sobre o transporte coletivo na verdade não existia:

"Santo André, único município do Grande ABC cuja legislação permite punir empresas de ônibus que prestam maus serviços, não aplica uma única multa há 10 anos, apesar de receber mais de 2500 queixas de usuários que reclamam de superlotação e falta de coletivos de várias linhas. Desde o ano passado o telefone 194 está à disposição dos usuários de ônibus, mas a única providência efetiva da Prefeitura, depois de receber as reclamações, é enviar notificações às empresas."¹¹⁹

A tarifa era calculada junto com os empresários, a Comissão de Transportes que a homologava não tinha participação de usuários nem de trabalhadores.

As primeiras medidas da Prefeitura foram no sentido de estabelecer um mínimo de condições de gestão. Em quatro meses, criou a Secretaria de Transportes, reestruturou a Comissão de Tráfego com participação de representantes da AUTC e do Sindicato dos Condutores, elaborou quadros de horários provisórios para todas as linhas municipais em um processo negociado com as empresas e com representantes dos usuários, implantou um sistema de fiscalização da operação das empresas privadas, montou uma planilha tarifária de acordo com as condições operacionais do município e iniciou o estudo de um novo reordenamento jurídico-institucional do serviço.

Em junho de 1989, a Prefeitura deu entrada na Câmara Municipal do Projeto de Lei nº 26/89 que organizava o Sistema Municipal de Transportes Urbanos de Passageiros e criava a Empresa Pública de Transportes (EPT). O projeto foi aprovado em 14 de julho do mesmo ano, na forma da lei nº 6527/89.

Em setembro, a Prefeitura, por decreto, estabeleceu o Regulamento para a Operação do Serviço de Transportes Coletivos no Município que estabelecia as suas principais diretrizes: concessão exclusiva da operação para a EPT, contratação da operação privada por lotes de veículos e remuneração por serviço prestado e controle público da arrecadação.

A publicação da regulamentação causou grande impacto junto aos empresários, levando a uma mudança de sua postura frente à administração. Começaram os conflitos que seriam uma das

119. "Diário do Grande ABC" (11.02.89)

marcas da segunda fase.

Em janeiro de 1990 foram tomadas as primeiras medidas concretas de implantação da EPT, com a constituição de sua diretoria e a publicação de editais para realização de concursos públicos para contratação de pessoal, aquisição de ônibus e construção de uma garagem.

Em fevereiro, uma das empresas particulares, a Viação Alpina, de propriedade do presidente da AETC, vendeu cinco ônibus de sua frota sem autorização da Secretaria de Transportes. Os empresários vinham ameaçando há algum tempo a retirada dos ônibus da cidade e a Prefeitura tomou essa decisão como um precedente perigoso e uma ameaça à continuidade da prestação dos serviços. Em função disso, foi decretada intervenção nos serviços da empresa, que passou a ser administrada por uma equipe composta por técnicos da Secretaria e da EPT.

5.1.2. Avaliação

a) Qualidade do Serviço

Uma das primeiras medidas da nova administração foi a revisão dos quadros horários de todas as linhas municipais. As alterações foram feitas a partir de pesquisas realizadas pelo Departamento de Transportes Públicos (DTP) da Secretaria de Transportes e da tabulação dos relatórios de cobrador das empresas, e acertadas em negociações com representantes dos usuários e das empresas.

Já no primeiro ano, as medidas tiveram efeitos positivos na melhoria da qualidade: mantendo a mesma frota em operação, o número de viagens foi ampliado em cerca de 10%. O aumento da oferta teve resposta imediata na demanda, que passou de 6.555.106 para 6.706.551 passageiros/mês (ver Itacarambi, 1990, pp. 26/27).

A Secretaria investiu também na fiscalização da operação. Já no seu plano para os primeiros quatro meses, montou e treinou uma equipe provisória de fiscais para acompanhar o cumprimento do quadro de horários, estado da frota, limpeza, etc.

Seguindo o exemplo da primeira gestão do PT em Diadema, a Prefeitura também utilizou a negociação da tarifa como um espaço para conseguir melhorias no serviço. Em julho, foi negociado um arredondamento para maior do valor da passagem em troca de um compromisso dos empresários em investir na renovação e ampliação da frota¹²⁰.

No final de 1989, as críticas à qualidade do transporte ainda eram muitas. O presidente da AETC reconhecia o problema, mas atribuía a deterioração do serviço à insegurança dos empresários, que tinham parado de investir devido à política da Prefeitura de retenção da tarifa e à ameaça de municipalização do sistema.

O próprio Secretário de Transportes reconhecia que "o avanço na melhoria do sistema de transporte local não foi muito grande". Mas afirmava que a Prefeitura não estava parada, tendo aplicado, só em 1989, mais de 1000 multas às empresas. As multas eram, entretanto, consideradas sem efeito prático por um representante da Associação de Usuários, pois "eles (os

120. "Diário do Grande ABC" (09.07.89)

empresários) recorrem e vão empurrando com a barriga na Justiça"¹²¹.

b) Política Tarifária

Como em outras cidades, o PT acreditava que a tarifa praticada na cidade era superior aos custos reais do sistema e prometia buscar a "tarifa real". É claro que se esperava com isso uma redução do preço da passagem.

Porém, ainda que as tarifas estivessem sendo fixadas em valores acima dos que poderiam ser, o que era bem provável, pois a Prefeitura fazia os cálculos com base nos dados fornecidos pelas empresas e não tinha a menor condição de verificar sua correção, o ritmo da inflação no final de 1988 e início de 1989 fazia com que rapidamente elas tivessem que ser atualizadas.

Assim, já no dia 13 de janeiro, a Prefeitura decretou um reajuste de 25% na tarifa. Logo após, com o Plano Verão, os preços ficaram congelados até maio. Mas, a partir do meio do ano, os reajustes passaram a ser mensais e, a cada aumento, havia críticas, principalmente da militância do PT. O problema não era exclusivo de Santo André; as prefeituras petistas eram pressionadas pela base e pela direção do partido para reduzirem as tarifas. Como alternativa, as administrações propuseram a adoção de um indexador que pudesse ser aplicado automaticamente por algum tempo, com aferições periódicas.

A proposta do indexador nunca chegou a ser posta em prática e, com o tempo, a pressão contra os reajustes foi se reduzindo paulatinamente.

Entretanto, em valores reais, a tarifa média foi reduzida. No início de 1990, o DTP realizou um estudo da evolução da tarifa média mensal de janeiro de 1977 a dezembro de 1989, atualizando os seus valores com base na variação do ICV do DIEESE, concluindo que a tarifa média anual de 1989 havia sido 31% menor que a de 1988.

Outro indicador para apontar a evolução real dos custos do transporte em Santo André foi utilizado por Itacarambi, que analisou o crescimento da participação dos gastos com transporte coletivo no orçamento familiar. Para uma família com renda mensal de um salário mínimo, os gastos com transporte, que representavam, em 1983, 23% do orçamento, chegaram a atingir 33%, em 1987, e voltaram a 23% em 1989 (ver Itacarambi, 1990, pp. 46).

A queda do valor real da tarifa, se não alterou a sua participação nos salários, que também foram reduzidos no período (em valores reais), afetou as empresas operadoras. A resposta das empresas foi a redução, já observada, na frota e no número de viagens ofertado, como forma de redução de custos.

Com o acirramento da relação entre a Prefeitura, os empresários encaminharam um documento ao prefeito onde, entre outras solicitações, reivindicavam:

"A recomposição imediata do valor da tarifa é vital para cobertura integral do custo do serviço prestado. Sem a tarifa recomposta existe um sério risco de as empresas não

121. "Diário do Grande ABC" (21.01.90)

conseguirem pagar pontualmente seus empregados, não conseguirem adquirir combustível para movimentação da frota ou peças para a sua manutenção."¹²²

Com a proposta de municipalização, com remuneração às empresas por serviço prestado, os empresários passaram a discutir com a equipe da Secretaria de Transportes as bases do contrato, suas condições de pagamento e de reajuste, e outros pontos econômicos.

c) Relação com os Usuários

Como o programa de governo era a pauta de reivindicações da Associação Usuários, teoricamente a sua implantação implicaria no atendimento de suas aspirações.

De fato, algumas das primeiras medidas da administração foram nesse sentido: revisão do quadro de horários e fiscalização das empresas, montagem da planilha tarifária e reestruturação da Comissão de Tráfego, com a inclusão de um representante da AUTC e outro do Sindicato dos Condutores.

Na questão tarifária, a Prefeitura se esforçou em dar transparência aos cálculos dos seus custos. Além da discussão com a Comissão de Tráfego, publicava um extrato da planilha na imprensa por ocasião dos aumentos da passagem. Até que ponto estas informações puderam ser apreendidas pelos usuários, individualmente, através das publicações, ou através de sua entidade, não é possível saber.

Durante todo o ano, foram realizadas reuniões nos bairros, onde eram recebidas reclamações e reivindicações sobre as linhas. Todas estas demandas foram analisadas e serviram de base para a reestruturação que viria a ser feita na rede mais adiante.

A ponte entre os técnicos do DTP e a comunidade era feita pela AUTC, que agendava e convocava as reuniões com as associações de moradores. As propostas que eram levadas pela Secretaria de Transportes nem sempre coincidia com as dos moradores, nestes casos, buscava-se adaptá-las e explicar os motivos pelos quais a solicitação dos usuários não poderia ser atendida.

Foram feitas também reuniões para discussão do projeto global de reestruturação do sistema de transporte, para as quais foram convocadas diversas entidades classistas, sindicatos, CUT, AUTC, e todas as associações de moradores que iam sendo cadastradas nas reuniões nos bairros. Porém, a participação dos usuários foi pequena (Ver Bialowas e Ladeira, 1991).

Em outros espaços da estruturação do sistema de transporte, a administração continuou implantando o que os chamados "Canais Institucionais de Participação", criando, dentro da estrutura da máquina administrativa organismos onde a participação de representantes das entidades populares tivessem acesso e participação nas decisões das políticas municipais, garantidos por lei. Assim, a lei que insitiu a EPT, criou um Conselho de Administração, com

122. "Diário do Grande ABC" (22.09.89)

poder de deliberar sobre as políticas da empresa, com um representante dos usuários¹²³.

Segundo os Estatutos da empresa, competia ao Conselho:

- orientação geral dos negócios da empresa;
- orientação geral da política de investimentos, de recursos humanos, de custeio e demais políticas da empresa;
- aprovação da proposta da diretoria de orçamento da empresa;
- aprovação do relatório da diretoria dos demonstrativos financeiros anuais;
- aprovação de investimentos, alienação de ativos e contratação de financiamentos;
- aprovação dos honorários da diretoria;
- aprovação do quadro de pessoal e suas alterações.

d) Relação com os Trabalhadores

A relação com os trabalhadores de transporte apresentou menos avanços do que com os usuários. Em primeiro lugar porque, ao contrário destes, não havia um conjunto objetivo de propostas que a Prefeitura pudesse levar aos condutores. Ao contrário do movimento popular, que em sua origem tinha o poder público local como interlocutor direto e formulava um conjunto de reivindicações para esta instância, o movimento sindical que tinha seu enfrentamento com os empresários ou com o governo federal, ao nível de determinação da política salarial.

Este era mais um problema que vinha de fora de Santo André, do estágio de desenvolvimento das propostas do PT. Os trabalhadores do setor eram vistos como aliados por princípio de um projeto de transformação das relações do poder público com a sociedade.

Liane Born, Superintendente da EPT, comentando o projeto contratado pela Secretaria para implantação do novo sistema de transporte: "... para implantar a receita pública, nós produzimos volumes e volumes de material sobre a administração, sobre os empresários, sobre os usuários, mas nem uma linha sequer sobre os trabalhadores e sobre o Sindicato".

Deste modo, nem a Prefeitura tinha propostas concretas para os trabalhadores de transporte, nem estas reivindicações para o poder municipal. A única medida tomada inicialmente pelo governo municipal neste campo foi a inclusão de um representante do Sindicato dos Condutores na Comissão de Tráfego.

Mais tarde, diretores do Sindicato, e o seu próprio presidente, reclamariam que a administração não os havia procurado para discutir pontos importantes da política de transporte municipal como a criação da EPT e a intervenção na Viação Alpina, entre outros.

Mais uma vez repetindo os passos da primeira gestão petista em Diadema, a primeira ação concreta da Prefeitura voltada para a categoria dos condutores foi na negociação do dissídio em maio de 1989. Na ocasião, as Prefeituras de Santo André e de São Bernardo do Campo condicionaram a definição da tarifa ao fechamento do acordo coletivo.

123. O Conselho de Administração da EPT é composto por cinco membros: o Secretário de Transportes, o Diretor do Departamento de Transportes Públicos, o Superintendente da empresa, um representante dos usuários e um dos trabalhadores, eleito entre os funcionários.

As empresas não queriam fechar nenhum acordo enquanto as prefeituras não definissem as tarifas. Algumas cidades da região, entre elas Diadema, definiram rapidamente suas tarifas. Santo André e São Bernardo do Campo, ao contrário, participando indiretamente das negociações, condicionaram o reajuste ao fechamento do acordo. Foram 11 dias de greve até que o problema fosse resolvido. A postura dos prefeitos foi duramente criticada pelos empresários através da imprensa:

"Os prefeitos de Santo André e São Bernardo, talvez por não entenderem o assunto Transportes como algo de extrema delicadeza, levam assim toda a culpa no episódio (11 dias de greve), pois, ao vincularem a fixação da tarifa ao dissídio coletivo ou acordo coletivo empregado-empregador, posicionaram-se muito como parte interessada na negociação, ou como dirigentes sindicais, do que como prefeitos. A pseudo posição de defesa da categoria de trabalhadores de transporte os colocou contra os trabalhadores e donas de casa que nada têm com a briga. Querem transporte e são perto de dois milhões de pessoas."¹²⁴

Ná ocasião, nas duas cidades só operavam empresas privadas e a remuneração das empresas era via tarifa. As prefeituras não tinham nenhuma relação direta com a categoria, através de uma empresa pública, nem uma relação contratual que garantisse aos empresários o repasse dos reajustes em sua remuneração.

No final dessa fase, já no início de 1990, quando ocorreu a Intervenção na Viação Alpina, o Sindicato dos Condutores deu todo apoio a ação da Prefeitura.

O apoio do Sindicato dos Condutores foi particularmente importante para tranquilizar os trabalhadores da EPT e das demais empresas quanto à ameaça dos empresários de paralisação da operação e demissão em massa nas empresas. Dentro da Viação Alpina, a entidade também buscou realizar reuniões com os empregados para explicar e justificar a medida.

e) Relação com o Setor Privado

Nesta fase, o relacionamento da Prefeitura de Santo André com os empresários de ônibus passou por dois momentos bem distintos, de um relacionamento relativamente tranquilo para uma acirrada disputa.

É de se supor que, logo no início da gestão os empresários estivessem apreensivos com as possíveis medidas que seriam tomadas pela Prefeitura do PT, mas, pelo menos na imprensa esta apreensão não se manifestou.

Todas as ações da Secretaria de Transporte nos primeiros quatro meses de governo não receberam qualquer crítica do setor. Ao contrário, aceitaram a definição dos novos quadros horários, a fiscalização e o novo processo de definição da tarifa.

Ao contrário, a posição da administração municipal frente aos empresários de ônibus era até

124. Trecho de matéria publicada no "Diário do Grande ABC" (03.06.89) pelo vereador de Santo André, José Vicente Guerra, que também era empresário de transporte.

criticada dentro da militância do PT que esperava um confronto direto, com intervenções e desapropriações como estava acontecendo em outras administrações do partido (São Paulo, Santos e Porto Alegre).

A proposta de municipalização colocada publicamente pelo prefeito Celso Daniel não excluía a operação privada da cidade, e os empresários não pareciam preocupados com ela, chegando inclusive a defender a criação da empresa pública:

"Uma empresa nesses moldes (que não recebesse subsídio da Prefeitura) seria uma excessão entre as estatais de transporte e criaria um bom parâmetro para as definições tarifárias. Dessa forma a Prefeitura terá uma forma mais palpável para estabelecer o preço da passagem, como em Diadema, onde foi decretado um aumento muito maior."¹²⁵

Vale lembrar que esta declaração de um dos empresários mais tradicionais da cidade, Angelo Gabrilli, dono da Viação São José, foi dada logo após a greve de maio, quando a Prefeitura de Santo André teria tido, segundo os empresários, uma postura de apoio às reivindicações dos trabalhadores, sem pensar em seus reflexos nos custos do sistema.

Quando foi aprovada lei nº 6.527/89, que definiu as atribuições da Secretaria de Transportes e criou a EPT, os empresários continuaram despreocupados. O único ponto que recebeu comentário do vereador e empresário José Vicente Guerra, foi a possibilidade de intervenção nas empresas:

"Dos males o menor, pois a verdade é que, se o prefeito quiser intervir nas empresas, ele tem esse direito"¹²⁶

Comentou ainda que, em Santo André, "o processo correu sem traumas com os empresários, o que já não foi possível em São Bernardo, Santos ou Porto Alegre, onde as prefeituras petistas intervieram nas empresas de ônibus".

A situação porém mudou de figura quando, em setembro, a Prefeitura baixou o Decreto de Regulamentação para a Operação do Serviço Público de Transportes Coletivos. O decreto dava à EPT a concessão exclusiva para a operação e exploração do serviço, determinava que ela poderia contratar operadoras privadas, remunerando-as por serviço prestado e estabelecia o que ficou conhecido na cidade como "receita pública", isto é, toda a receita do sistema passaria a ser controlada pelo poder público.

A partir desse momento, os empresários passaram a atacar a posição da Prefeitura, declarando seu desinteresse em continuar a operação na cidade, recebendo apenas "uma remuneração no final do mês", como dizia Carlos Sófio, dono da Transporte Coletivo Parque das Nações:

"... é inviável para o empresário trabalhar com a receita diária do transporte, quanto mais recebendo o repasse somente no final do mês, como propõe o Secretário de Transportes. Se for formalizado como está este regulamento, vou entregar o serviço das

125. "Diário do Grande ABC" (02.06.89)

126. "Diário do Grande ABC" (14.07.89)

duas linhas municipais que opero"¹²⁷

No início de outubro, através da AETC, os empresários da cidade entregaram ao prefeito um documento onde manifestavam desinteresse em continuar operando as linhas de ônibus no município, nas condições estabelecidas pela nova regulamentação. O documento, além de solicitar a recomposição do valor da tarifa, já comentada anteriormente, fazia duas afirmações importantes para o problema da reorganização do sistema:

"Manifestamos total desinteresse pela prestação do serviço na modalidade de empresas locadoras de ônibus à EPT.

Não abriremos mão do direito de pleitear em juízo a completa reparação de perdas e danos por lucro cessante e interrupção imotivada da permissão de que resulte o impedimento de operação das linhas."¹²⁸

A segunda posição era baseada na prorrogação dos contratos de permissão das empresas operadoras, por decreto, no final de 1988, que lhes daria garantias até novembro de 1993.

Afirmavam ainda que, se a tarifa não fosse revisada, a EPT poderia "antecipar o início das suas operações, assumindo desde logo a operação do sistema com frota própria ou de terceiros", e que eles apenas não iriam participar da concorrência pública para as empresas que quisessem operar nas novas condições.

A Secretaria de Transportes, por seu lado, tentava negociar o sistema com os empresários, conforme declarava o Secretário Nazareno Affonso:

"Nossa primeira tentativa é chegar a um bom termo com os empresários, não mostrar intransigência, não adotando linha de confronto. Se eles não se ajustarem ao nosso projeto, vamos ter de buscar outras formas de resolver a questão dos transportes."¹²⁹

A equipe da Secretaria de Transportes vinha negociando com a AETC, desde a publicação do decreto, os termos de um contrato de remuneração às empresa pelos serviços prestados no sistema municipalizado. As negociações estavam esbarrando em três pontos: o controle da venda de vales-transporte, que os empresários queriam manter com a AETC; o prazo de vigência do contrato, que as empresas queriam de 5 anos e a prefeitura de 1; e o percentual de repasse diário da arrecadação para as empresas, 25% segundo a Secretaria, 50% segundo os empresários.

Em janeiro de 1990, a EPT abriu uma licitação para contratação destes serviços, a partir de maio, e por decreto, a Prefeitura anulou as permissões dada às empresas para operarem o transporte municipal e determinou a continuidade da operação, até maio, a título precário.

Quanto à possibilidade das empresas suspenderem imediatamente a operação dos serviços, Nazareno comentou:

127. "Diário do Grande ABC" (28.09.89)

128. "Diário do Grande ABC" (04.10.89)

129. "Diário do Grande ABC" (12.11.89)

"Seria locaute, ou abandono dos serviços; o prefeito poderia decretar calamidade pública e requisitar as frotas das empresas para garantir a operação do sistema à população."¹³⁰

A relação entre a Prefeitura e os empresários foi ficando cada vez mais tensa, chegando inclusive a um conflito pessoal entre o Secretário Nazareno Affonso e o presidente da AETC, João A. Setti Braga.

No início de fevereiro, foi a vez de Baltazar José de Souza, dono da Viação São Camilo, em Santo André, e de diversas outras na região e no país, representante do Grupo Mineiro, declarar que iria retirar seus ônibus da cidade a partir de primeiro de maio, "por não concordar com o sistema de quilômetro rodado", como também estava sendo chamada a municipalização¹³¹.

Acuada, a Prefeitura precisava dar uma demonstração de força. Aproveitando-se de uma carta enviada por Braga, proprietário da Viação Alpina, comunicando a venda de 5 ônibus vinculados ao serviço municipal - as empresas não poderiam vender os veículos vinculados sem autorização do poder público -, foi decidida a Intervenção na sua empresa.

A meia noite do dia 13 de fevereiro de 1990, uma equipe da Secretaria de Transportes e da EPT, com base em um decreto do prefeito e em uma portaria do secretário, tomou posse das instalações e da frota da Viação Alpina para garantir a continuidade do serviço essencial de transportes. A intervenção foi suspensa judicialmente no dia seguinte, devido à não publicação dos atos oficiais na imprensa local. No dia 15 novos decreto e portaria foram publicados e, novamente a meia noite, a Prefeitura assumiu os serviços da empresa. Este intervalo foi importante pois, no dia 15, quando foi suspensa a intervenção, sob as vistas dos fiscais da Secretaria, Braga retirou da garagem todos os equipamentos, ferramentas, peças do almoxaritado e até móveis que pode. Quando a Prefeitura assumiu novamente a empresa, pouca coisa aproveitável permanecia na garagem.

Um dia após a intervenção, as sete empresas que operavam no município notificaram judicialmente à Prefeitura que, em um prazo de 45 dias, retirariam seus ônibus de circulação, alegando que, "desde que o prefeito cancelou suas permissões, não tinham nenhuma garantia para continuar a operação como simples operadoras a título precário"¹³². As empresas ameaçavam começar a expedir avisos prévios aos seus funcionários, criando um clima de maior instabilidade ainda¹³³. O último ato de confronto dos empresários nessa fase foi a não participação da licitação aberta pela EPT para a contratação dos lotes de veículos para operação "por quilômetro rodado"¹³⁴.

No final desse período, a relação com os empresários havia chegado ao seu ponto mais crítico.

130. "Diário do Grande ABC" (19.01.90)

131. "Diário do Grande ABC" (04.02.90)

132. "Diário do Grande ABC" (17.02.90)

133. "Diário do Grande ABC" (20.02.90)

134. "Diário do Grande ABC" (23.02.90)

f) Relação com o Partido

De forma inversamente proporcional à relação com os empresários, a relação com o partido (direção e militância organizada) também passou por duas fases bem distintas.

É claro que as medidas iniciais da Prefeitura foram bem recebidas pelos militantes do PT envolvidos tanto com os movimentos de transporte como no Sindicato. A credibilidade da administração junto a esses setores era muito alta, afinal o prefeito vinha de uma história de envolvimento com as lutas de transporte no município, tendo sido até presidente da AUTC. Por outro lado, as expectativas também eram altas.

Na visão de grupos expressivos dentro do PT, nos transportes a maior parte dos problemas se deviam à forma como os serviços eram prestados, através de empresas particulares. Os empresários eram assim verdadeiros "vilões da história", e o enfrentamento com eles deveria ser a primeira meta de uma administração democrática e popular.

"No interior da militância petista, que tem no transporte uma de suas principais bandeiras, esperava-se um embate imediato com os empresários, congelando as tarifas, intervindo nas empresas, passando rapidamente para a estatização e constituindo conselhos deliberativos de transportes públicos."¹³⁵

Em algumas cidades que o PT assumiu a Prefeitura, isto ocorreu. Os exemplos mais evidentes foram os de Santos e Porto Alegre, onde as prefeituras estavam em conflito aberto com os empresários, congelando as tarifas, intervindo e encampando empresas.

Em São Paulo, isto não estava acontecendo. Os Diretórios Municipal da capital e Regional, faziam um intenso embate político com a administração de Luiza Erundina¹³⁶. O transporte coletivo era um dos alvos preferidos. As discussões da tarifa e da estatização eram um campo fértil para cobrança da aplicação das propostas do partido, e as críticas atingiam também as outras cidades.

A proposta de Santo André de municipalizar o serviço de transporte coletivo era vista por estes setores mais "ortodoxos" como um desvio da proposta de estatização do PT. Também condução do processo sem conflito com os empresários era vista com desagrado.

Em Santo André, dirigentes e militantes também cobravam uma ação mais dura da Prefeitura frente aos empresários, apenas a criação da empresa pública foi recebida como algo nesse sentido:

135. PARTIDO DOS TRABALHADORES (1992)
O Modo Petista de Governar, pp. 73

136. Luiza Erundina havia sido lançada candidata do Partido dos Trabalhadores à Prefeitura de São Paulo escolhida na prévia realizada entre os filiados, à revelia do grupo político majoritário no Diretório Municipal e no Diretório Regional, que preferiam a candidatura do deputado federal Plínio de Arruda Sampaio.

"A conclusão do projeto de lei que cria a Empresa Municipal de Transporte Coletivo de Santo André e seu envio à Câmara Municipal pode ser apontada como a primeira medida de impacto da administração Celso Daniel, algo, aliás, que há tempo vem sendo cobrado por integrantes do Partido dos Trabalhadores no Município."¹³⁷

Quando houve a intervenção na Viação Alpina, devido à necessidade de sigilo, o processo não foi debatido com antecedência dentro do partido, o que foi inclusive objeto de crítica por parte do Sindicato e da bancada de vereadores do PT. Mas, quando a notícia correu, foi grande o número de militantes que compareceu à garagem para oferecer ajuda ou apenas para ver o que estava acontecendo. Entre a equipe de intervenção, comentava-se com ironia que "tinha gente lá que achava que estava finalmente fazendo a luta de classes".

De forma organizada, o PT e diversas entidades ligadas politicamente a ele deram todo o apoio à Prefeitura. No dia 23 de fevereiro, foi publicado nos jornais um manifesto intitulado "Todo Apoio à Intervenção e à Municipalização dos Transportes em Santo André, assinada por 23 entidades, entre elas diversas Regionais da CUT, Sindicato dos Químicos, Condutores e Professores do ABC, Sindicatos dos Metalúrgicos de Santo André e de São Bernardo do Campo e Diadema, APEOESP, Sindicato dos Arquitetos, AUTC, diversas outras entidades sindicais, partidos políticos (PT, PSB, PCdoB e PCB) e algumas entidades de bairro. O Manifesto defendia as propostas da administração, procurava esclarecer a população das ações dos empresários e concluía:

"Basta de ficar a mercê dos lucros dos patrões, vamos defender nossos direitos. Todos contra a tentativa dos empresários de dificultar as melhorias nos transportes coletivos na cidade."

No dia 5 de março, foi realizada na área central da cidade uma manifestação de apoio à intervenção e ao projeto de municipalização da Prefeitura¹³⁸.

5.1.3. Conclusão

Nessa primeira fase, a principal preocupação da Prefeitura foi a de montar uma estrutura administrativa e institucional que a permitisse implantar o seu projeto. Houve um cuidado muito grande com a montagem e o treinamento de uma equipe técnica competente e com a criação condições adequadas para o exercício da gestão, como a aprovação de uma legislação adequada, a implantação de um sistema de controle e fiscalização funcional e a própria criação da Secretaria. A operação direta do sistema era um projeto a médio prazo.

Os resultados concretos, segundo opinião do próprio Secretário, não foram expressivos, em termos de impacto imediato na qualidade do serviço, mas importantes para viabilizar os resultados posteriores.

A proposta da administração não era partir para um confronto com os empresários privados, mas não recuou quando este se tornou inevitável. A fase inicial de convivência pacífica foi

137. "Diário do Grande ABC" (07.06.89)

138. "Santo André em Notícias" (março.90)

importante para garantir a aprovação legislativa de projetos importantes como a criação da EPT.

A proposta de municipalização ainda era desconhecida, e até vista com desconfiança, dentro do PT. A Prefeitura mesmo a via como uma etapa intermediária da estatização, que deveria ser completada até o final da gestão Celso Daniel.

5.2. Segunda Fase (fevereiro de 1990 a setembro de 1990) Intervenção e Início da Operação Pública

5.2.1. Caracterização

A Viação Alpina possuía uma frota de 55 veículo, incluindo os 5 que tinham sido irregularmente vendidos. Com a Intervenção, a Prefeitura assumiu a operação direta de uma parte do transporte municipal.

A empresa, com a retirada de peças e equipamentos pelo seu proprietário após a liminar suspendendo a primeira intervenção, estava em estado precário. Os ônibus que ficaram eram os vinculados ao serviço, mas quase todo o almoxarifado foi esvaziado. Os funcionários operacionais também permaneceram, mas as equipes de manutenção e os empregados administrativos mais importantes tinham ido embora¹³⁹.

A equipe interventora respondia pelo comando das ações, mas a Prefeitura não possuía funcionários com conhecimento e experiência na operação direta. A EPT, que deveria prestar suporte técnico à Secretaria de Transportes em situações como esta, ainda não existia na prática. A sua implantação seguia um cronograma para início de operação apenas a partir de maio, não possuía garagem ou frota e tinha acabado de realizar um concurso público para preenchimento de seu quadro de funcionários, com previsão de iniciar as contratações apenas a partir de abril.

A solução encontrada foi suspender o processo de implantação da empresa municipal, contratar parte dos seus funcionários imediatamente para assumir postos na Viação Alpina e, através de um convênio assinado com a CMTC, requisitar apoio de pessoal experimentado em operação nessas condições¹⁴⁰.

Passado o impacto inicial, a Secretaria retomou a negociação dos termos do contrato de municipalização com os empresários, agora em uma posição de mais força.

O projeto de criação da empresa municipal continuava sendo tocado de forma paralela à

139. A Viação Alpina operava da mesma garagem linhas municipais em Santo André e São Bernardo do Campo (formalmente eram duas empresas distintas: a Alpina I e a Alpina II). O seu proprietário ainda operava algumas linhas intermunicipais através de uma terceira empresa, a Viação ABC. Com a intervenção, os ônibus e os funcionários vinculados ao serviço de São Bernardo foram removidos para a garagem da ABC.

140. A CMTC, além de possuir quadros treinados na operação dos serviços de transporte coletivo, tinha uma equipe especialmente preparada para intervenção nas empresas privadas contratadas.

intervenção e no final de fevereiro foram comprados 35 ônibus. No início de março, porém, com a decretação do Plano Collor, a maior parte dos recursos da EPT, transferidos pela Prefeitura para a sua implantação, ficaram retidos impedindo a construção da garagem e a ampliação da frota.

Em função disto, ocorreu a primeira mudança de rumo no projeto da administração, com a decisão de ocupar a garagem da empresa intervida. Em abril a Prefeitura declarou o imóvel, bens, equipamentos e frota da Viação Alpina de utilidade pública para fins de desapropriação, como forma de garantir a operação da EPT. A Prefeitura, na verdade, desde a decisão da Intervenção, já tinha planos de ficar com a garagem, conforme depoimento do Secretário Nazareno Affonso:

"A gente não pretendia intervir, mas também tinha claro que se entrássemos em uma empresa, seria para não mais sair."

Em maio, após um acordo com o proprietário da Viação Alpina, a EPT iniciou a sua operação na cidade, a partir da garagem da empresa intervida. Em junho, eram 20 veículos operando três linhas diametrais, ligando pela primeira vez os dois sub-distritos da cidade através do serviço municipal.

Em 22 de setembro, após finalmente a Prefeitura e as empresas chegarem a um acordo sobre os termos do contrato e sobre as licitações, teve início a operação na cidade do novo sistema de transporte, que constituiu o marco do início da terceira fase. O sistema de linhas foi alterado, novos atendimentos foram criados, a frota foi ampliada e a intervenção na Viação Alpina foi suspensa, com todo seu patrimônio sendo transferido para a EPT.

5.2.2. Avaliação

a) Qualidade do Serviço

A ação da Prefeitura não afetou diretamente a qualidade do transporte coletivo, exceto nas linhas operadas pela Viação Alpina.

Formalmente, a justificativa para a Intervenção foi uma ameaça de deterioração do serviço, com a venda de 5 ônibus vinculados ao serviço. O número de ônibus vendidos, equivalente à reserva técnica da empresa (10% da frota), não era tão grande que pudesse gerar um grande impacto na cidade, principalmente porque poderiam ser substituídos por outros, se a Secretaria pressionasse a empresa.

O risco da queda da qualidade porém era real. Outras empresas ameaçavam deixar a cidade e o precedente aberto por Braga poderia ter graves consequências se acompanhado pelos outros empresários. De fato, os empresários ameaçaram abandonar a operação dos serviços após a Intervenção, mas um acordo judicial com a Prefeitura garantiu a continuidade da operação.

Logo após a Intervenção, a Prefeitura conseguiu localizar quatro dos cinco ônibus vendidos, na cidade de Guarulhos, e, em uma ação conjunta da Secretaria de Transportes e da Secretaria de Assuntos Jurídicos, conseguiu reavê-los judicialmente.

A operação da Viação Alpina, logo nos primeiros meses seguintes à Intervenção atravessou muitos problemas. A sua frota era velha e, com a redução da manutenção, devido à falta de

peças no almoxarifado, começou a apresentar mais e mais problemas. A inexperiência administrativa da equipe de Intervenção também trouxe dificuldades iniciais, superadas com o apoio técnico da CMTC.

Gradativamente, a qualidade da operação foi melhorando até atingir um padrão semelhante ao que operavam as demais empresas privadas da cidade.

Em maio começou a operação da EPT. Depois de firmado um acordo com o proprietário da Viação Alpina, a empresa municipal passou a funcionar da garagem sob intervenção, utilizando porém apenas seus funcionários na operação e manutenção de sua frota. O impacto junto aos usuários foi favorável por dois motivos: passou a fazer um atendimento a muito reivindicado pelos moradores e introduziu um novo padrão de frota na cidade.

As três linhas que a EPT começou a operar faziam parte das promessas de campanha do prefeito, ligando pela primeira vez os dois sub-distritos da cidade. Até então, para cruzar a cidade, ou para atingir o centro vindo da região Oeste, os moradores precisavam utilizar duas conduções, pagando portanto duas passagens. Com as novas linhas os três principais corredores da região passaram a contar com uma ligação direta.

Outro aspecto bem recebido foi a frota da EPT. Com 35 ônibus novos, a repercussão já seria boa, além do mais, eram ônibus mais modernos e mais confortáveis para os usuários. A medida ainda causou impacto sobre as empresas privadas que passaram também a substituir seus carros por modelos mais modernos.

Operando apenas uma parte de sua frota (15 veículos em maio, 20 em junho e 28 a partir de julho), a empresa contava com uma frota reserva superdimensionada, o que ajudou a manter índices de desempenho expressivos no período (cumprimento de 100% das viagens programadas)¹⁴¹.

A empresa porém enfrentava alguns problemas. A utilização compartilhada da garagem da Viação Alpina era prejudicial em algumas áreas, como a manutenção. As instalações eram pequenas e inadequadas para comportar a frota das duas empresas.

A decisão de se desapropriar as instalações da Viação Alpina já estava tomada, mas enquanto a Prefeitura não obtivesse a sua posse formal, não poderiam ser iniciadas as reformas necessárias para a sua ampliação. A posse provisória da garagem foi concedida em julho daquele ano.

b) Política Tarifária

A política tarifária na cidade não apresentou modificações com a operação direta do poder público, seja através da Viação Alpina, seja pela EPT. O curto espaço de tempo não permitiu que o resultado da operação pública chegasse a mudar os parâmetros, para cima, devido ao seu eventual mal desempenho, como aconteceu em Diadema, ou para baixo, através da aferição dos índices da planilha tarifária.

A forma de remuneração das empresas operadoras também não se alterou. A licitação aberta

141. EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTES DE SANTO ANDRÉ - EPT (1992)
Relatório de Administração 1991

para a contratação da prestação dos serviços "por quilômetro rodado" não teve a participação de nenhuma empresa, assim, durante todo o período os serviços continuaram a ser remunerados pela tarifa.

Este fato teve consequências negativas sobre o desempenho econômico da EPT. Quando ocorreu a Intervenção, o projeto de sua implantação foi praticamente paralisado, porém a empresa teve que contratar parte de seu pessoal para dar suporte à Secretaria de Transportes. O projeto da EPT previa o início da sua operação já com o novo sistema de remuneração implantado. A preocupação era justificada: as linhas que seriam operadas pela empresa pública eram maiores e "menos rentáveis"; deste modo a administração estaria reproduzindo a prática usual no serviço público de assumir apenas as piores linhas, deixando as rentáveis para o setor privado, o que contrariaria todo o discurso petista.

Porém, com a demora do fechamento de um acordo com os empresários, a situação da empresa foi ficando insustentável:

"A remuneração por tarifa para a EPT era um problema necessário. As condições de suas linhas, diamétrais, mais longas e desconhecidas pelos usuários, apresentavam rentabilidade inferior à média do sistema, mas com os ônibus comprados, pessoal contratado e trabalhando na empresa intervida e com seu capital retido, a EPT não podia suportar os atrasos na implantação da receita pública."¹⁴²

Previsivelmente, os resultados iniciais, do ponto de vista financeiro, foram negativos, com um déficit operacional de Cr\$ 565 mil em maio. No seu primeiro mês de funcionamento, a empresa havia operado apenas duas linhas, sendo que uma delas, só a partir da segunda semana. O superintendente da EPT, Carlos Morales, justificava e previa a recuperação desta situação a partir de junho:

"Esta fase é pré-operacional, para a consolidação das linhas e da demanda. O número de passageiros está crescendo dia a dia."¹⁴³

Em junho, a Prefeitura encaminhou um projeto à Câmara Municipal solicitando um aumento de capital da EPT no valor de Cr\$ 85 milhões. A verba deveria compensar os recursos de implantação que tinham sido retidos pelo Plano Collor, e destinava-se à compra de mais ônibus e a investimentos da ampliação da garagem da Alpina que se encontrava em processo de desapropriação.

No início de setembro, a situação da empresa municipal já estava equilibrada, como constata uma nota da imprensa local:

"Pode ser considerado bom o desempenho da Empresa Pública de Transportes de Santo André, nestes quatro primeiros meses de operação. Os sucessivos superávits demonstram que a administração da empresa tem sido criteriosa."¹⁴⁴

142. EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTES DE SANTO ANDRÉ - EPT (1992)
Relatório de Administração 1991, pp. 08

143. "Diário do Grande ABC" (12.06.90)

144. "Diário do Grande ABC" (08.9.90)

No final do período, com a aproximação da implantação do novo sistema, já era prevista uma elevação dos custos do transporte municipal, conforme declarava o prefeito:

"A melhoria no sistema de transporte, com a colocação de mais ônibus nas ruas, aumenta o custo do transporte e, portanto, aumenta a tarifa real. Mas de qualquer forma, ela ainda deverá estar abaixo do que era cobrado nas administrações anteriores."¹⁴⁵

A solução pensada pela Prefeitura para a redução da tarifa, sem a queda da qualidade, era criar um mecanismo de subsídio ao sistema, através da instituição da Taxa-Transporte, que estava sendo preparada pela administração, a exemplo da proposta que havia sido aprovada em Campinas e estava em elaboração também em Diadema.

A idéia, ainda no papel, já recebia críticas da imprensa, através de editorial:

"No fundo, trata-se de mais uma investida da administração petista no bolso do empresário, como sempre também colorida com as lantejoulas dos fins sociais. A ordem não é buscar eficiência e rentabilidade, mas descobrir alguma forma como arrancar mais dinheiro de quem sabe e tem competência de produzi-lo.

Diante da provada inabilidade do poder público em gerir negócios, entendem os petistas que a sociedade produtiva, outra vez, deve suportar esse encargo. A justificativa de que as empresas se beneficiam do transporte de massa e nada oferecem em contrapartida é característica de um discurso ideológico já superado, embora persistente em larga parcela da esquerda brasileira."¹⁴⁶

Os argumentos do jornal, evidentemente conservadores, procuravam defender a manutenção de uma lógica empresarial dos serviços de transporte, buscando "rentabilidade e eficiência" na sua prestação estritamente do ponto de vista econômico. Exatamente no sentido oposto ao da proposta da Prefeitura.

c) Relação com os Usuários

Pouca coisa nova aconteceu na relação com os usuários. Pela Secretaria de Transportes, continuaram acontecendo as reuniões nos bairros para discussão da reestruturação das linhas, que iria ocorrer com a municipalização.

Na EPT, com o seu funcionamento regular, passou também a ter maior importância o seu Conselho de Administração, do qual fazia parte um representante indicado pela AUTC. O Conselho, que já havia aprovado os salários da diretoria, o quadro de pessoal e a política salarial da empresa no período anterior, teve que decidir sobre as atividades de apoio à intervenção da Viação Alpina, o início de operação sob o regime de tarifa e a estratégia de desapropriação da empresa intervida.

Pouco antes da implantação do novo sistema, dada a amplitude das alterações no conjunto de

145. "Santo André em Notícias" n° 42 (15.09.90)

146. "Diário do Grande ABC" (17.08.90)

linhas, foi feita uma campanha de divulgação das mudanças junto aos usuários. Foram instalados 4 postos de informação nos locais de maior movimento de pedestres na cidade, 110 mil residências receberam pelo correio um mapa com as novas linhas em sua região, o telefone 194 foi colocado à disposição dos usuários interessados em maiores explicações, e foram ainda feitos cartazes para os ônibus, out-doors e inserções nas rádios locais. Durante a implantação, toda a equipe de fiscalização da Secretaria foi deslocada para orientar os usuários (Bialowas e Mendanha, 1991, pp. 13).

Quanto ao segmento organizado dos usuários, representado pela AUTC, o sistema proposto era considerado uma conquista:

"Essa proposta é uma conquista de todos os trabalhadores e de todos os usuários de Santo André. A AUTC, por estar incorporada a este projeto, quer salientar que os usuários vão estar à frente na luta para que o sistema dê certo. Pois se nós o reivindicamos no passado, temos a obrigação de dar sustentação naqueles pontos que faziam parte da reivindicação."¹⁴⁷

Quanto à participação popular na administração, o próprio prefeito reconhecia que ainda era fraca, mas ressaltava que "a participação da população não depende apenas da Prefeitura" (Ver entrevista na Revista Trajeto nº 1, pp. 27).

d) Relação com os Trabalhadores

Com a operação da Viação Alpina, a administração municipal passou a ter uma relação direta com os trabalhadores de transporte e com o Sindicato.

A intervenção contou com o apoio do Sindicato para tranquilizar os empregados. No início, havia um clima de desconfiança e insegurança entre eles, que temiam perder seus empregos ou "não queriam se tornar funcionários públicos". Foram realizadas reuniões da equipe interventora com todos os setores da empresa, para explicar os motivos que tinham levado a Prefeitura àquela decisão e esclarecer as suas implicações nas relações trabalhistas.

De imediato, foram identificados e corrigidos diversos problemas trabalhistas (regularização dos empregados sem registro, pagamento das horas extra na forma da lei, por exemplo¹⁴⁸) que causaram reações positivas junto aos trabalhadores.

Com o início da operação da EPT, da mesma garagem, novos problemas surgiram. Em primeiro lugar, por questões salariais: os salários de motoristas e cobradores eram iguais, determinados pelo Acordo Coletivo da categoria; mas nos demais cargos eram fixados segundo as políticas de cada empresa; principalmente nos setores administrativos e de manutenção,

147. Trecho do discurso de Roberto Vieira, diretor da AUTC, na solenidade de lançamento do novo sistema, reproduzido na Revista Trajeto nº 2 (março de 1991)

148. Quando a Prefeitura entrevistou na Viação Alpina, encontrou o seguinte quadro: um terço dos empregados não possuía registro profissional, entre eles alguns policiais militares e aposentados (por invalidez) que tinham o trabalho de motorista, ou cobrador, como um bico. Além disso, a folha de pagamento da empresa não incluía nenhuma hora-extra, que eram pagas "por fora", lesando o trabalhador, que não recebia o adicional previsto em lei, o governo, que não recebia os encargos sobre aquela parcela, e a Prefeitura que estabelecia a tarifa considerando o cumprimento integral da legislação trabalhista pelas empresas.

onde os salários da empresa pública eram diferentes dos da Alpina. Tiveram que ser feitos acertos para correção das distorções.

Outro problema que surgiu foi quanto às diferentes filosofias de trabalho. Os empregados da Alpina estavam acostumados com as normas de funcionamento de uma empresa privada, e nem sempre aceitavam as restrições e o ritmo da administração pública.

A administração petista também sofreu de alguns problemas decorrentes de suas orientações políticas. Considerando os trabalhadores como seus aliados incondicionais, buscou atender de imediato todas as suas reivindicações, mesmo sem ter claro ainda as suas implicações. Assim, logo no início, através de negociação com o Sindicato, foram eliminados alguns controles disciplinares que eram utilizados na empresa privada: descontos de danos causados por acidentes de trânsito deixaram de ser aplicados aos motoristas, mesmo quando considerados culpados, punições por excesso de faltas deixaram de ser aplicadas, o poder dos fiscais de linha foi reduzido, apenas para citar alguns exemplos.

Sem entrar no mérito do conteúdo das decisões tomadas, elas tiveram efeitos negativos sobre alguns indicadores de desempenho da empresa: por exemplo, os índices de acidentes e de absenteísmo subiram gradativamente. Os benefícios concedidos aos trabalhadores, com relação aos métodos de administração que eram utilizados na empresa privada, sem que fossem tratados como uma relação de compromisso entre as partes, tiveram efeito negativo sobre a produtividade do trabalho.

Quanto à implantação da municipalização, apesar do apoio dado à Prefeitura na época da Intervenção, os trabalhadores, através do Sindicato, pouco participaram. A questão na verdade estava longe de suas preocupações. A maior parte de seus diretores continuava mantendo a postura de defesa da estatização mas, se não eram defensores entusiastas do novo modelo de gestão, também não o criticaram:

"Mesmo para a diretoria do Sindicato foi difícil no início entender o processo e o projeto de gerenciamento a ser feito pela Prefeitura. A base da categoria tinha medo de virar funcionário público ou ser demitida."

"Ficamos muito felizes quando percebemos que a proposta é válida e séria, e que vai se tornar realidade. Isso é muito importante e nós, do Sindicato, damos todo o nosso apoio".¹⁴⁹

e) Relação com o Setor Privado

A relação com os empresários, que havia chegado a um ponto crítico no final do período anterior, começou a arrefecer após a Intervenção.

A primeira reação dos empresários foi de endurecimento. No dia seguinte ao da Intervenção, as sete empresas que operavam o transporte no município entregaram uma Notificação Judicial à Prefeitura, informando a decisão de se retirar da cidade em um prazo de 45 dias. Os empresários argumentavam que a cassação de suas permissões pelo decreto do prefeito, dando-

149. Trecho do discurso do diretor do Sindicato dos Condutores do ABC, Valdeir Ribeiro, na solenidade de lançamento do novo sistema, transcrito na Revista Trajeto nº 2 (março de 1991).

lhes uma autorização à título precário para a operação, os desobrigava de qualquer compromisso com o serviço.

Comentando a decisão, o Secretário de Transportes afirmava:

"Os empresários, se levarem isso adiante, estarão se colocando como bandidos contra a população. Isso é um crime contra um serviço essencial."¹⁵⁰

Três dias depois, as empresas voltaram à carga, ameaçando começar a expedir os avisos prévios de seus empregados¹⁵¹, e, no dia 22, não participaram da licitação para contratação dos serviços sob as novas condições.

A Prefeitura considerava a municipalização inegociável, mas aceitava rever alguns pontos considerados críticos do contrato, desde que "não se chocassem com o projeto de gerenciamento".

Em seu jornal interno, a administração afirmava que "A Municipalização será feita" e acusava os empresários:

"As calúnias, as mentiras e as pressões que a Prefeitura vem sofrendo desde que anunciou a intenção de municipalizar os transportes em Santo André aumentaram significativamente com a intervenção na Viação Alpina. Os empresários de ônibus não dispõem meios de dificultar a implantação do programa de melhorias nos transportes ...

... não há mudança que se faça sem traumas ou crise. E isso que ocorre atualmente em Santo André, quando antigos privilégios ameaçam ser rompidos."¹⁵²

Em março, os empresários já aceitavam negociar com a Prefeitura. Os pontos ainda polêmicos eram o prazo de validade do contrato e a porcentagem da receita diária que ficaria diretamente com as empresas.

Em junho, a Secretaria conseguiu chegar a um acordo com os empresários e realizou nova licitação, da qual participaram sete empresas: São Jose, Curuçá, Alpina, Humaitá, Parque das Nações, São Camilo e Padroeira.

Não foi porém desta vez que as coisas se resolveram. Por problemas de documentação, todas as empresas foram inabilitadas, sendo que a Alpina foi considerada inapta para participar da licitação, por não possuir mais frota (os seus ônibus estavam sendo desapropriados).

As empresas recorreram à decisão, mas apenas uma teve o seu recurso deferido, a Viação Humaitá, para operar um lote de 70 veículos. Para o restante foi marcada outra licitação. Os demais empresários, que inicialmente pretendiam contestar a decisão, aceitaram aguardar a nova licitação. Na verdade, todos queriam chegar a um ponto final nesse processo que já se

150. "Diário do Grande ABC" (17.02.90)

151. "Diário do Grande ABC" (20.02.90)

152. "Santo André em Notícias" (março de 1990)

arrastava por meses. Comentando a posição da administração municipal e dos empresários, a imprensa constatava:

"Apesar de recusar as propostas de seis empresas candidatas a operar 130 dos 200 ônibus previstos no sistema de gerenciamento dos transportes coletivos de Santo André, nada indica que a decisão da EPT caracterize uma divergência incontornável com os empresários dos transportes.

Passada a surpresa inicial, os donos das viações dizem que vão esperar as novas medidas da EPT, desistindo do recurso que pensaram em interpor num primeiro momento.

Já a EPT informa que nada impede que as empresas inabilitadas atendam à carta convite que pretende apresentar no sentido de realizar uma contratação direta. Está cada vez mais claro que nenhuma das partes quer romper a negociação e que o acordo é apenas uma questão de tempo."¹⁵³

Ao invés de contratação direta, a EPT acabou optando por realizar uma nova licitação, que ocorreu em agosto. Todas as empresas que já operavam na cidade, exceto a Viacão Alpina, foram contempladas, algumas consorciadas para atingir o número de carros exigidos nos lotes. No dia 27 de agosto foram assinados os contratos, e divulgada a data para início da operação do novo sistema: 22 de setembro de 1990.

Apesar da realização de diversas concorrências públicas para a contratação das empresas que iriam operar na cidade, no final participaram apenas as empresas já instaladas na cidade. Na época dos boicotes às primeiras licitações, a Secretaria de Transportes fez contato com diversos empresários de outras regiões, para tentar convencê-los a participar, sem sucesso. Há em parte razões objetivas para esta recusa de participação, as empresas precisariam realizar investimentos para montar uma infra-estrutura operacional, o que tenderia a desanimá-las. Porém, na própria região do ABC existe um grande número de empresas que poderia ter interesse em operar em Santo André, ou mesmo algum empresário da cidade poderia querer aumentar a sua participação. O resultado mostra a união dos empresários, da cidade, da região e de fora, no seu embate com o poder público.

f) Relação com o Partido

A relação da administração municipal com os demais setores do PT continuou intensa, e positiva, na fase de conflito com os empresários.

Também foi grande o apoio prestado à Intervenção, não só pelos militantes da cidade, mas de representantes da direção partidária e de outras administrações petistas.

Com o passar do tempo, a interferência das instâncias partidárias sobre as decisões da administração municipal foram se reduzindo. Por outro lado, este distanciamento teve seu lado negativo; os vereadores do PT muitas vezes reclamavam que "só eram procurados pela Prefeitura quando precisavam do apoio da bancada, mas as questões nunca eram discutidas antes".

153. "Diário do Grande ABC" (11.07.90)

Com relação aos pontos da política de transportes do partido, ocorre um fato interessante, com a explicitação da intenção da Prefeitura de não promover a estatização do sistema, conforme declarou Celso Daniel em uma entrevista à Revista Trajeto:

"(pergunta: A estatização é uma meta para a sua gestão?)

Não, não é. A intenção é garantir transporte melhor e mais barato através da EPT e mostrar transparência no controle sobre as operadoras."¹⁵⁴

Talvez essa já fosse a linha da Prefeitura desde o início da gestão, mas desta vez a posição foi colocada de forma explícita, em contraposição aos termos da plataforma da AUTC, assumida pelo prefeito como seu plano de governo para a área de transporte.

Como já foi dito, grande parte das lideranças e da militância petista continuava defendendo a estatização como a única solução para os transportes. A posição do prefeito, na época, não causou reações, mas mais tarde, na ocasião da escolha do candidato do PT à sucessão de Celso Daniel, o assunto voltaria à discussão.

5.2.3. Conclusão

Este período pouco se diferencia do anterior. A decisão de mantê-lo separado se deve a basicamente um aspecto, o início da operação pública; inicialmente através da empresa intervida, posteriormente através da EPT.

Poderia ser argumentado que a Intervenção não poderia caracterizar uma operação direta, e sim apenas mais um instrumento, mais forte talvez, de fiscalização do poder público sobre o setor privado.

É verdade, mas no caso de Santo André ocorreu uma especificidade: a Prefeitura, desde que interviu na Viação Alpina, já o fez com intenção de se apropriar da empresa. As dificuldades passadas no início da Intervenção, se já existisse a EPT, certamente teriam sido bem menores, dada a existência nas mãos do poder público de uma estrutura operacional. Esta justificativa é, inclusive um dos principais argumentos em favor da criação de uma empresa pública. Com o controle da Viação Alpina, a Prefeitura já passou a contar com esse instrumento. O quanto isto pesou na decisão dos empresários em retomar as negociações com a Prefeitura, é impossível saber ao certo.

Com a operação da empresa intervida, também ocorreram outras mudanças na posição da administração municipal frente aos demais agentes. Passou a enfrentar outras relações, com os usuários e com os trabalhadores, não apenas na posição de poder concedente, mas também como operador direto que é cobrado por desempenho.

Em Santo André, talvez isto não tenha alterado substancialmente o projeto da administração, primeiro porque o tempo da intervenção foi muito curto, durante o qual não chegaram a ocorrer fatos importantes envolvendo a operadora (como por exemplo uma negociação salarial) e o foco das atenções estava na negociação da municipalização.

154. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Revista Trajeto nº 1 (setembro 1990)

Outro fato importante no período está na explicitação da posição contra a estatização. Pelo menos na época, a administração deixou claro que a opção pela não estatização não era apenas uma decisão conjuntural, determinada pelas limitações financeiras ou operacionais da Prefeitura, mas uma diretriz de governo do prefeito:

"Quero falar de uma questão filosófica que afirma estar a solução dos transportes em um dos dois polos: de um lado, os que defendem a estatização, e de outro, os que defendem a privatização, como se neles se esgotassem todas as alternativas existentes. É uma posição simplista e que não dá conta das necessidades reais para a melhoria das condições de vida."¹⁵⁵

5.3. Terceira Fase (setembro de 1990 a dezembro de 1992) Municipalização e Operação Mista

5.3.1. Caracterização

A partir de 22 de setembro de 1990, estava implantado na cidade o projeto de estruturação do sistema de transporte proposto pela administração em sua proposta inicial de governo: controle público do sistema através da centralização da receita, possibilidade de determinação dos níveis de oferta, gestão realizada por uma Secretaria de Transportes que determinava ainda as políticas de circulação (trânsito) e de viação, operação pública de parte do sistema e fiscalização rigorosa sobre as operadoras pública e privadas.

Desta data até o final da gestão foram pouco mais de dois anos, durante os quais a administração municipal passou por importantes transformações nas suas relações com todos os agentes envolvidos. Os usuários demonstraram alto índice de aprovação logo após a implantação, passaram com o tempo a sentir o problema da elevação de custos; as relações com os trabalhadores passaram por uma fase crítica no início de 1991, mas depois se normalizaram e o Sindicato foi o grande aliado da administração nos embates com a Câmara Municipal nos últimos meses do governo; os empresários, que viam com desconfiança o novo sistema, passaram a apoiá-lo; o partido se dividiu na elaboração do programa de governo para as eleições de 1992, em cima da questão da estatização; finalmente, a própria administração, em função ao crescente aumento dos custos teve que rever duas posições iniciais: a resistência ao subsídio e a redução do nível de serviço.

Todos estes pontos serão melhor discutidos a seguir, mas outras situações envolvendo a política municipal de transportes ocorreram no período.

Em primeiro lugar, a proposta de criação da Taxa-Transporte encaminhada para a Câmara Municipal não foi aprovada, prejudicando sensivelmente a política tarifária praticada na cidade.

Em outra direção a administração continuou avançando. A proposta de criação de um

155. Trecho do discurso do prefeito Celso Daniel no ato de lançamento do novo sistema de transporte, transcrito na Revista Trajeto nº 2 (março de 1991)

Conselho de Transportes, um dos canais de participação institucionalizados defendidos pela Prefeitura foi constituído já no final da administração com a atribuição básica de definir as diretrizes da política de transportes para o município.

Finalmente, a administração sofreu duas grandes derrotas políticas no último ano da gestão Celso Daniel. O primeiro, dentro do PT, quando o partido escolheu como candidato às eleições municipais o vice-prefeito e deputado federal José Cicote, e o segundo, quando a oposição conseguiu derrotá-lo na eleição, elegendo pelo PTB o antigo prefeito Newton Brandão.

5.3.2. Avaliação

a) Qualidade do Serviço

Sem dúvida, foi nesse aspecto que as mudanças introduzidas pela Prefeitura alcançaram melhores resultados. A frota em operação no sistema municipal passou de 261 para 311 veículos, representando um acréscimo de 19,2%, com idade média reduzida de 6,5 anos para 3,5 anos, a quilometragem total operada aumentou em 30,3%. O IPK, que geralmente é utilizado como um indicador de rentabilidade, mas serve também, pelo princípio contrário, para apontar a qualidade dos serviços diminuiu 20% (Ver Lamarca e Amaral, 1991).

Além desses indicadores quantitativos, houve outros tipos de melhorias qualitativas: bairros que não possuíam nenhum tipo de atendimento passaram a contar com linhas de transporte, a oferta fora dos horários de pico e nos finais de semana foi reforçada, e algumas linhas passaram a operar 24 horas por dia.

Na cidade, com o comando integrado das políticas de transporte, trânsito e vias, a Prefeitura investiu na estrutura urbana de suporte ao transporte coletivo com a pavimentação, sinalização e prioridade de manutenção das vias dos itinerários dos ônibus e instalou abrigos em pontos de parada.

A melhoria de qualidade foi reconhecida pela população, em uma pesquisa feita pela AUTC junto aos usuários de ônibus, dois meses após a implantação do novo sistema, 55,8% dos entrevistados consideraram o transporte municipal como bom ou ótimo¹⁵⁶.

Aproveitando-se dos resultados obtidos, a Secretaria de Transportes investiu na divulgação de sua proposta dentro e fora do PT, a nível nacional e até internacional. Trabalhos apresentando os elementos da experiência de Santo André foram encaminhados para ser apresentados em Congressos e outros eventos técnicos.

A Prefeitura investiu ainda em outros elementos mais simbólicos, procurando consolidar junto à população a marca da Secretaria de Transportes, um ST estilizado passou a compor em todos os elementos do sistema de transporte: na frota, que teve sua pintura padronizada, nos abrigos, no material impresso, enfim em todos os suportes de comunicação visual ligados ao sistema de transporte.

A partir do final de 1991, com a explosão dos custos do sistema, a Secretaria teve que

156. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ (1991)

Revista Trajeto nº 2 (março 1991) pp. 19/20

rediscutir o nível de qualidade da oferta que a população estaria disposta a pagar. A constatação de que *um bom transporte custa caro* se firmou no discurso da administração, no lugar do discurso original do PT de *transporte bom e barato*. Algumas medidas iniciais foram revertidas, com redução da oferta nos períodos fora do pico, finais de semana e nas linhas noturnas.

Tentou-se também reduzir custos com a racionalização da oferta, com estudos mais criteriosos do comportamento da demanda, viabilizados pelo novo sistema de contratação das empresas, como por exemplo a redução dos serviços no final do ano em função das férias escolares.

O sistema de fiscalização e remuneração das empresas operadoras se mostrou muito eficiente, como forma de garantir o cumprimento dos contratos e a qualidade da operação. Em setembro de 1992, o índice de cumprimento de viagens das sete empresas que operavam no município variavam entre 98,98% (Parque das Nações) e 100,00% (Curuçá), a EPT aparecia com 99,25%¹⁵⁷. Uma análise dos relatórios dos meses anteriores demonstra que este nível de desempenho não era excessão.

A EPT, que a partir da municipalização havia recebido o patrimônio e os funcionários da Viação Alpina, comemorava um ano de operação tentando resolver uma série de problemas. Os dois principais eram: a superposição das estruturas administrativas das duas empresas, e o conflito com os trabalhadores em torno da negociação da política salarial, que levou a uma série de greves entre os meses de abril e junho de 1991.

Para resolver o primeiro problema, a diretoria da EPT promoveu uma reestruturação da empresa, enxugando a sua estrutura e elaborando um plano de ação até o final de 1992; foram afetados principalmente os quadros administrativos, como declarou a superintendente da EPT, Liane Born:

"Foram demitidos funcionários que ficaram ociosos na junção das duas empresas. Com os corpos administrativos da EPT e das Alpina reunidos, houve sobra de pessoal"¹⁵⁸

As medidas deram resultado. Os índices de desempenho, cumprimento de viagens e de frota, que vinham caindo desde outubro de 1990, começaram a subir, já a partir de agosto¹⁵⁹.

b) Política Tarifária

As melhorias implantadas no nível de serviço representaram uma elevação nos custos por passageiro, entre março de 1990 e março de 1991, de 41,5% (Ver Lamarca e Amaral, 1991, pp. 361).

O aumento dos custos já era previsto pela Secretaria de Transportes que contava em minimizá-

157. EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTES DE SANTO ANDRÉ - EPT (1992)
Relatório Mensal - Setembro de 1992

158. "Diário do Grande ABC" (02.07.91)

159. EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTES DE SANTO ANDRÉ - EPT (1992)
Relatório de Administração de 1991, pp. 17/20

lo com a incorporação de recursos obtidos junto aos beneficiários indiretos do sistema de transporte, representado pelo setor produtivo da economia. Ainda no final de 1990, foi encaminhado para a Câmara de Vereadores o projeto de lei criando a Taxa Transporte e um Fundo de Gerenciamento do Transporte Coletivo, que concentraria os recursos da arrecadação tarifária, da taxa, de multas e outros que fossem destinados ao transporte coletivo.

Segundo o projeto da taxa, todas as empresas com mais de 9 empregados, com isenção parcial às que mantivessem serviços fretados para seus empregados e total para as instaladas em regiões desatendidas pelo transporte municipal¹⁶⁰.

O projeto foi duramente combatido pelos setores empresariais da cidade, que, a exemplo do que ocorreria em Diadema, questionavam o seu mérito, a sua constitucionalidade e reclamavam da criação de "mais um tributo". A diferença é que, em Santo André, o debate se deu antes da votação do projeto pelos vereadores, com intensa mobilização dos empresários. O jornal local, o "Diário do Grande ABC", se fez porta voz da luta contra a taxa, criticando-a em sucessivos editoriais, além de abrir espaço para artigos contra a medida.

No dia 18 de dezembro, por 11 votos a 10, a Câmara rejeitou o projeto da Prefeitura. Derrotada a proposta, a Secretaria, através do secretário Nazareno Affonso, prometia voltar a carga no ano seguinte, mas a sua cobrança já a partir de 1991 estava inviabilizada.

"Faremos uma campanha maior junto à população e aí quero ver vereador votar contra. Os veradores votaram contra a compra de mais 30 ônibus e o recapeamento de 14km² de vias."¹⁶¹

No ano seguinte, considerando que a taxa, se aprovada, só poderia começar a ser cobrada em 1992, último ano do mandato da administração, e considerando os desgastes políticos das tentativas de criação de novos tributos, a Prefeitura optou por não reapresentar o projeto.

Sem os recursos da taxa, os custos do sistema teriam que ser cobertos exclusivamente por duas fontes: a tarifa e o orçamento municipal. A posição majoritária na administração, inclusive na Secretaria de Transportes, era contra o subsídio orçamentário para o transporte (o subsídio deveria vir dos setores que se beneficiam indiretamente do sistema de transporte: o setor produtivo) e mantinham a proposta de "tarifa real".

O repasse destes custos para a tarifa ocorreu de forma diluída pelo processo de reajustes periódicos em função da inflação. Neste período, começaram a surgir conflitos na administração política dos custos. Com o congelamento de preços decretado no início de 1991, o conflito explodiu com os trabalhadores, como será visto mais adiante.

A Prefeitura percebeu que um bom transporte custava caro. Para a população, apesar da melhoria do serviço, os reajustes constantes e superiores às correções salariais eram um grave problema. A administração não tinha controle sobre a maioria dos insumos da produção dos serviços, ficando sua ação restrita a dois elementos, ambos extremamente explosivos para a

160. Parte do município de Santo André, o distrito de Paranapiacaba, não possui ligação com a área central sem atravessar outros município, a sua ligação com a área central é possível através do trem da CBTU ou de linhas intermunicipais.

161. "Diário do Grande ABC" (19.12.90)

posição do PT: a política salarial da categoria e a qualidade do serviço. Foi nesses dois campos que a Prefeitura tentou intervir; no primeiro, em conjunto com as outras administrações petistas da região (São Bernardo do Campo e Diadema) e com os empresários, durante pouco mais da metade do ano de 1991; no segundo, dentro de sua própria política de dimensionamento da oferta, durante basicamente o ano de 1992.

Durante o ano de 1991, entre congelamento de preços e conflitos com os trabalhadores, a Prefeitura acumulou um déficit na sua conta de remuneração às empresas operadoras. Esta diferença começou a ser coberta a partir do final do ano com reajustes da tarifa acima dos índices da inflação. Em janeiro de 1992, a imprensa divulgava que "a EPT sobe a tarifa para evitar déficit".

O déficit na verdade não estava na empresa pública, mas no sistema de transporte. A arrecadação não vinha cobrindo a remuneração paga às empresas; como a Prefeitura não pretendia subsidiá-lo, precisava recuperar a defasagem para fechar 1991 em equilíbrio, como afirmava Nazareno:

"Os dois aumentos sucessivos em menos de um mês, anunciados em dezembro, são retroativos. Acabamos aumentando as tarifas no final do ano como forma de compensar o congelamento nos meses passados. Congelamos a tarifa em períodos em que nada estava congelado."¹⁶²

Como causa dos aumentos, o secretário apontava: congelamento das tarifas em 1991, prejuízos com as greves dos condutores e crescimento de cerca de 30% nos custos devido às melhorias no sistema. A "nova posição" da administração petista era ironizada pela imprensa:

"Estes dois fatores (aumento da qualidade e aumento dos custos) vêm de encontro ao discurso dos empresários de ônibus, que sempre argumentaram estar a ineficiência do serviço ligada ao valor das passagens. E sempre foram criticados pelo partido da Administração - o PT - de estarem pensando apenas no lucro. Pelo menos em Santo André, a perspectiva do PT em relação aos transportes coletivos mudou. Na prática, a teoria foi reformulada."¹⁶³

A partir de março, a Prefeitura se rendeu às pressões e passou a subsidiar parte dos custos do transporte municipal, cobrindo os déficits com recursos do orçamento. Após uma pequena recuperação da tarifa no meio do ano, houve nova contenção, devido à proximidade das eleições municipais. Em novembro, foi divulgado um déficit de Cr\$ 18 bilhões na conta do sistema. Os números se referiam ao período de janeiro e setembro, indicando um subsídio de 26% dos custos totais do sistema.

Em novembro a Prefeitura tinha esgotado as verbas aprovadas no orçamento de 1992, devido a uma inflação maior do que a previsão orçamentária, e necessitava da aprovação de um crédito suplementar. O problema da falta de verba não era exclusivo da Secretaria de Transportes, mas de toda a administração. O executivo argumentava que tinha recursos, e solicitava liberação de

162. "Diário do Grande ABC" (02.01.92)

163. "Diário do Grande ABC" (03.01.92)

verba para gastá-lo¹⁶⁴.

O PT havia perdido as eleições, a oposição que, com maioria absoluta na Câmara (14 vereadores), se recusava a aprovar a suplementação pedida. Os vereadores questionavam a existência de excesso de arrecadação e argumentavam que não queriam autorizar gastos que implicassem em dívidas para o futuro governo, e o transporte coletivo era uma das principais preocupações. Frente a esse quadro, o sistema municipalizado entrou em colapso; a Prefeitura não tinha como fazer o pagamento às empresas operadoras.

Enquanto durou a negociação da liberação da verba, a EPT assumiu o controle financeiro do sistema, em uma solução negociada com as empresas particulares, fazendo o rateio da arrecadação diária entre os operadores, inclusive a empresa pública, na proporção dos serviços prestados. Na prática, a EPT funcionou como uma Câmara de Compensação, distribuindo a defasagem da remuneração proporcionalmente entre as empresas.

No início de dezembro, a Câmara aprovou a suplementação para os transportes em troca de um compromisso da Prefeitura de acabar com o subsídio e colocar a tarifa em nível real.

Um outro componente que merece registro com relação à política tarifária foi a entrada do poder público na comercialização do vale-transporte. Um dos pontos polêmicos da negociação com os empresários na discussão do novo sistema era o controle do vale. Em toda região, exceto Diadema, o vale-transporte era comercializado pela AETC, que ficava com toda a receita financeira daí proveniente. A administração tinha como princípio assumir todo o controle das receitas do sistema, incluindo as vendas antecipadas de passagem. As passagens subsidiadas - passe escolar - não interessavam aos empresários, e já no início do segundo semestre de 1990, antes da assinatura do contrato, foram assumidas pela EPT. No vale-transporte, a solução foi mista: a EPT implantaria um vale municipal, mas os da AETC continuariam sendo aceitos nos ônibus municipais. O sistema foi implantado em outubro de 1991 e, um ano depois, os vales municipais representavam 6,83% da demanda, contra 16,46% dos empresários¹⁶⁵.

Na mesma época também foi implantado um passe comum, com o mesmo preço da passagem, mas que era vendido com desconto nas ocasiões de reajustes tarifários, como forma de reduzir o seu impacto junto aos usuários.

c) Relação com os Usuários

Apesar dos problemas com a elevação das tarifas, não houve problemas maiores com os usuários do transporte coletivo. É claro que, a cada reajuste, ocorriam manifestações isoladas através de cartas na imprensa ou de reclamações por telefone à Prefeitura.

164. Quando a Câmara Municipal aprova o orçamento ela libera uma verba estimada no conjunto de gastos da administração municipal para todo o ano. Na previsão desses gastos está embutida uma expectativa inflacionária; se, na realidade, os índices inflacionários superarem esta previsão, a tendência é ocorrer falta de verba e excesso de arrecadação. Se isso ocorrer, mesmo com dinheiro em caixa, o executivo necessita de autorização legislativa, através de crédito suplementar, para gastá-lo.

165. EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTES DE SANTO ANRÉ - EPT (1992)
Relatório Mensal - Setembro 1992

Ao contrário, todas as pesquisas realizadas na cidade indicaram um alto índice de aprovação dos usuários ao transporte municipal. Logo após a implantação, duas pesquisas distintas indicavam esta aceitação:

A AUTC realizou duas pesquisas de opinião junto aos usuários: uma em maio e junho de 1990, portanto antes da implantação da municipalização, e outra em outubro e novembro, logo após. Os resultados indicaram que os índices de ótimo e bom passaram, respectivamente, de 0,68% e 17,72%, para 9,83% e 46,00%. Os entrevistados que consideravam péssimo o transporte caíram de 40,70% para 15,53%¹⁶⁶.

A Prefeitura também realizou suas próprias pesquisas, em dezembro de 1990. A pesquisa perguntava pela opinião dos usuários em duas situações: no seu trajeto pessoal e no conjunto da cidade. Na opinião predominante entre os usuários, o transporte melhorou nos dois casos, muito (23,5% e 26,2%) ou pouco (21,5 % e 35,8%), contra uma pequena porcentagem que achava que havia piorado um pouco (8,8% e 4,8%) e muito (7,0% e 2,4%). O principal elogio foi quanto ao aumento da oferta, a maior crítica, às mudanças de itinerários¹⁶⁷.

Os dados da pesquisa da Prefeitura coincidem com as principais reclamações dos usuários veiculadas pela imprensa após a implantação: dúvidas e reclamações sobre os itinerários dos ônibus.

A proximidade da época da implantação das mudanças poderia explicar esta alta aprovação, afinal o impacto dos benefícios ainda não teria sido contraposto com problemas maiores, que começaram a surgir somente a partir de 1991 (greves dos condutores e aumento das tarifas). Porém, nova pesquisa realizada pela Prefeitura em fevereiro de 1992 mostrava que a aprovação continuava alta. Dos entrevistados, 52% achavam o serviço bom e ótimo, contra 31% que consideravam ruim e péssimo; mas entre os mesmos usuários, 75% reconheciam que o sistema havia melhorado (muito 41% ou pouco 34%), contra apenas 13% que diziam que havia piorado (muito 7% ou pouco 6%)¹⁶⁸.

Mesmo pesquisas realizadas fora da administração apontavam para esta aprovação. Em junho de 1992, a imprensa divulgou os resultados de uma pesquisa realizada pelo Instituto Municipal de Ensino Superior (IMES), de São Caetano do Sul, junto aos usuários das cidades da região; em Santo André, 78.8% dos entrevistados consideravam o transporte municipal como bom, muito bom e excelente¹⁶⁹.

Com relação à participação popular, a administração investiu na implantação dos canais

166. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ (1991)

Revista Trajeto nº 2, março de 1991, pp. 19/20

167. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ (1991)

Revista Trajeto nº 2, março 1991, pp. 17/18

168. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ (1992)

Relatório da Pesquisa de Transporte - Fevereiro/92

169. EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTES DE SANTO ANDRÉ - EPT

Circular EPT nº 11, junho de 1992

institucionais, e em novembro de 1991 encaminhou à Câmara o projeto de criação do Conselho de Transportes, aprovado apenas em abril do ano seguinte, através da lei nº 6.907/92.

O Conselho foi composto por 12 membros: o Secretário de Transportes, o diretor do DTP, o superintendente da EPT, um servidor da Secretaria de Transportes, um indicado pelo prefeito e um pela Câmara Municipal, representando o poder público; do lado da sociedade, um indicado pelo Sindicato dos Condutores, um indicado pela CUT, um pelos empresários, e três eleitos representando as entidades e movimentos populares.

Entre as suas competências estava:

- definir critérios de atendimento às reivindicações dos munícipes;
- definir critérios para credenciamento e acompanhamento da fiscalização popular dos serviços;
- definir diretrizes para implantação do sistema de informações à população;
- fiscalizar os atos da administração pública.

Cabia ainda ao Conselho a constituição de uma Comissão de Fiscalização das contas da EPT, e o direito de opinar sobre o orçamento anual para o transporte público, os projetos de alteração significativa na rede de transportes, no Plano de Circulação e Transportes, nos estudos tarifários e na implantação dos projetos de transporte¹⁷⁰.

O Conselho tomou posse em setembro, e teve suas primeiras quatro reuniões ainda dentro da gestão de Celso Daniel, que foram decepcionantes. Os representantes ligados à Secretaria de Transportes, em final de gestão, não tinha propostas para apresentar para discussão; os do prefeito e da CUT, só apareceram na posse; o do Sindicato nem chegou a aparecer; os da Câmara Municipal e dos empresários participaram quase que na condição de ouvintes; e, finalmente, os dos usuários se limitaram a apresentar algumas reivindicações pontuais e solicitar informações sobre o andamento das atividades da Secretaria. Foi aprovado o Estatuto do Conselho, mas o assunto não despertou maior motivação dos conselheiros presentes, mesmo sobre pontos importantes como o funcionamento das reuniões e das comissões, ou a forma de comunicação do Conselho com a comunidade.

Uma outra experiência da administração que merece destaque foi uma campanha realizada pela EPT junto aos usuários sobre os direitos e o comportamento dos usuários nos transportes coletivos. A campanha intitulada *Voce Pode Ajudar a Melhorar o seu Transporte Coletivo* envolveu grupos de idosos, deficientes físicos, representantes dos trabalhadores, da AUTC e da UMES (União Municipal de Estudantes Secundaristas) e se constituiu em distribuição de material dentro dos ônibus e na realização de debates com os condutores e com usuários.

d) Relação com os Trabalhadores

Em novembro de 1990, o Sindicato dos Condutores do ABC, a AETC e as empresas públicas da região firmaram um acordo coletivo que determinava a correção mensal dos salários com base na variação do Índice do Custo de Vida (ICV) do DIEESE.

170. O projeto de criação do Conselho de Transportes está reproduzido integralmente na Revista Trajeto nº 3, outubro de 1991, contra-capá)

Em março, o Governo Federal determinou novo congelamento de preços (inclusive tarifas) e salários. A partir daí, surgiu uma disputa entre os trabalhadores e as empresas sobre a incorporação da inflação de março nos salários. O Sindicato defendia a aplicação do Acordo Coletivo, as empresas argumentavam que o plano econômico suspendia temporariamente a sua vigência. As empresas públicas, em nome das três prefeituras administradas pelo PT, ficaram em um impasse: negar o reajuste e entrar em choque com os trabalhadores, aceitar o reajuste sem repassá-lo para a tarifa, quebrando o sistema ou aceitar o reajuste repassando-o para a tarifa.

A categoria dos rodoviários do ABC abrange sete municípios, dezenas de empresas, muitas das quais operam linhas intermunicipais. As prefeituras administradas pelo PT eram apenas 3, cada uma com uma empresa municipal; a influência direta das suas decisões poderia ainda ser estendida às seis empresas privadas que operavam em Santo André, com contratos que previam o repasse automático na sua remuneração dos reajustes acertados com o Sindicato. Porém, no início de 1991, foram estas administrações que acabaram assumindo a condução, e o conflito, com os trabalhadores.

Quando a greve se tornou inevitável, após negociações mediadas pela direção do PT, a imprensa publicava uma matéria com a seguinte manchete: "Prefeitos petistas não fecham acordo com Sindicato dos Condutores do ABC"¹⁷¹. Na matéria, nenhuma referência aos empresários, e apenas um breve comentário do prefeito de Ribeirão Pires considerando a decisão da greve "lamentável e inoportuna" frente à conjuntura do País e declarando que "falta bom senso às lideranças sindicais.

As administrações petistas entendiam que, apesar de considerarem justas as reivindicações, as Prefeituras não dispunham de verba para cobrir os reajustes, e não poderiam suportar um aumento da tarifa.

"... os prefeitos disseram que não têm verbas e que não pretendem penalizar a grande maioria da população com aumentos de tarifa para dar o reajuste salarial dos trabalhadores do setor de transportes coletivos."¹⁷²

A opção era clara: o seu compromisso com o conjunto da população era mais importante do que com um segmento específico dos trabalhadores.

Os prefeitos entendiam que a categoria dos condutores, que vinha recebendo reajustes mensais pelo DIEESE, tinha mais condições de absorver o impacto do congelamento, do que o conjunto dos usuários, que vinha acumulando grandes perdas salariais ou sofrendo efeitos da recessão, se houvesse aumento das tarifas.

"Os condutores do ABC recebem o maior salário do País. As perdas dessa categoria foram mínimas se comparadas com as dos metalúrgicos e bancários, por exemplo. Talvez eles pudessem pesar isso antes da greve."¹⁷³

171. "Diário do Grande ABC" (05.04.91)

172. "Diário do Grande ABC" (05.04.91)

173. "Diário do Grande ABC" (05.04.90)

Os sindicalistas admitiam que a categoria se encontrava em uma situação privilegiada, em relação a outras, mas lembravam que "tiveram que lutar muito para atingir esse patamar".

Sem acordo, veio a greve, ou melhor, as greves. Foram 19 dias de greve nos meses de abril, maio e junho. A mais longa, em abril, encerrou-se temporariamente após uma sentença do Tribunal do Trabalho.

Durante a greve, as prefeituras de Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema publicaram uma matéria paga nos jornais onde diziam:

"As nossas prefeituras não estão atendendo essa reivindicação (reposição de 48% de perdas) pois teriam de aumentar a tarifa, já que os salários representam 60% do custo total do transporte.

O aumento da tarifa atingiria principalmente os trabalhadores que sofrem, com a política recessiva imposta pelos planos Collor I e II, o maior arrocho salarial da nossa história e brutal aumento do desemprego e subemprego. A situação é tão grave que as perdas dos metalúrgicos são de 216% e dos bancários 150%."

Os condutores possuíam cobertura jurídica através do Acordo Coletivo até o final de abril. Em maio, mês do dissídio, nova greve, o mesmo em junho. As empresas e as prefeituras entendiam que não poderiam assumir um critério de indexação dos salários nas condições dadas pela política econômica em vigor. A política salarial oficial se limitava a alguns abonos, mantido o congelamento.

Em junho foi fechado um acordo temporário, com validade até o final de agosto, onde na verdade foram regularizados os reajustes ocorridos desde maio, misturando reposição de perdas com incorporação de abonos, mas o mais importante: estabelecia-se uma trégua até o final de agosto.

Em agosto as negociações recomeçaram tensas, chegando a ocorrer uma greve de um dia, mas a conjuntura era outra. O final, na prática, do congelamento já apontava para a reindexação da economia, a definição de um critério automático dos salários, que era o principal ponto divergente, já não era tão difícil. Em outubro, novo acordo foi fechado até o final do ano, adotando uma indexação parcial.

Com o fechamento do acordo, a administração municipal, através da EPT, acenava com uma aproximação com o Sindicato, sem deixar de fazer uma ressalva:

"Porém, houve um saldo positivo. Durante todo o processo, as negociações se deram em torno da formulação de uma política salarial e do projeto para os transportes públicos. Isso sem dúvida construiu um outro patamar na relação entre a direção da categoria (Sindicato) e as empresas públicas, principalmente a EPT.

Os pontos defendidos pela EPT para uma política salarial são claros: entendemos que é preciso manter o poder aquisitivo dos salários e somos definitivamente contra medidas de arrocho. Entretanto existe um problema que deve ser compreendido e, dentro do possível, enfrentado tanto pela diretoria como pelos trabalhadores: a EPT, como parte integrante da administração municipal, jamais pode esquecer os limites impostos pelo peso dos salários dos condutores no valor da tarifa dos ônibus. Hoje, os salários representam 65% dos custos do transporte no município, pagos por uma população que sofre diretamente com a recessão, o desemprego e o achatamento salarial. É com essa

realidade que precisamos sempre trabalhar."174

Além da política salarial, foi implantado um convênio médico para os empregados e dependentes e constituída uma comissão permanente de negociação para acompanhar a evolução do cenário econômico. A época do conflito tinha acabado:

"Tais benefícios representam a confirmação de uma política de relacionamento com os trabalhadores, que vem sendo praticada desde que as atuais administrações populares assumiram as prefeituras da região."175

No final do ano, confirmando o bom relacionamento entre empresas e Sindicato, não houve dificuldade para o fechamento de novo acordo, e o reajuste mensal pelo DIEESE acabou sendo mantido até o final da gestão.

No dissídio de maio de 1992, apenas com a participação da EPT e da ETCSBC (Empresa de Transporte Coletivo de São Bernardo do Campo) foi mantida a política salarial para a categoria e decidida a realização de diversos seminários para preparar a instituição, entre as empresas públicas e o Sindicato, do Contrato Coletivo de Trabalho, que acabou não sendo implantado.

Entre 30 de outubro e 1º de novembro, foi realizado o II Congresso dos Rodoviários do ABC. Entre os pontos apresentados na tese da diretoria, e aprovado em plenária após muita polêmica, uma novidade: o questionamento da proposta de estatização do transporte coletivo e a defesa do gerenciamento, como eles chamavam o sistema de gestão de Santo André:

"Outra questão polêmica a ser destacada, diz respeito à "ESTATIZAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO, SOB CONTROLE DOS TRABALHADORES E DO POVO EM GERAL", que figura nas resoluções do nosso 1º Congresso. Atualmente, não há como afirmar que esta seja uma questão prioritária para o conjunto da categoria do modo como foi explicitada..."

Necessário se torna darmos um salto de qualidade em nossa proposta e avançarmos no sentido de garantir, democraticamente, a participação dos trabalhadores no gerenciamento do transporte coletivo, possibilitando assim a verificação de gastos, itinerários, aquisição de novos ônibus, participação nos lucros e direcionamento dos investimentos objetivando a modernização e capacitação de seus funcionários."176

O texto é confuso, mas os depoimentos dos participantes do Congresso, comentando os debates em plenário sobre esse item, afirmaram que a polêmica era: estatizar ou implantar o gerenciamento "como Santo André".

Os condutores tiveram oportunidade de, no final da gestão se mobilizar em defesa do sistema.

174. EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTES DE SANTO ANDRÉ - EPT
Circular nº 3, outubro 1991

175. EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTES DE SANTO ANDRÉ - EPT
Circular EPT nº 4, novembro 1991

176. SINDICATO DOS CONDUTORES DO ABC (1992)
Roteiro para Discussão do Plano de Lutas na Categoria do ABC, pp. 22

Com a crise entre a Prefeitura e a Câmara Municipal pela liberação do crédito suplementar, colocando em risco a continuidade da municipalização. O Sindicato deu todo à administração municipal, convocando a categoria para pressionar os vereadores:

"O prefeito eleito NEWTON BRANDÃO já começou a agir contra os rodoviários mesmo antes de tomar posse. Brandão quer acabar com a EPT e com o atual sistema de gerenciamento de transporte.

A primeira batalha de Brandão contra os rodoviários e a população acontece hoje, a partir das 16h, na Câmara Municipal de Santo André. A Prefeitura só pode repassar o dinheiro para a EPT e às outras empresas de Santo André com a aprovação dos vereadores. BRANDÃO quer que parte da bancada simplesmente não aprove os recursos."¹⁷⁷

Em dezembro, como forma de tentar consolidar os espaços conquistados (ou concedidos) aos trabalhadores nas empresas públicas frente às novas administrações conservadoras que tinham sido eleitas em São Bernardo do Campo e Santo André, foi assinado um adendo ao Acordo Coletivo implantado as Comissões de Empresa, e publicado o edital para realização das eleições no início de janeiro.

e) Relação com o Setor Privado

Após a assinatura do contrato com as empresas privadas para a operação municipalizada, os empresários pareciam satisfeitos. O representante da AETC na solenidade de lançamento do novo sistema, José Vieira Borges, diretor da Viação São Camilo, afirmava:

"Temos participado com o secretário e sua equipe, representantes da comunidade e dos trabalhadores; há mais de um ano, na elaboração desta proposta. Ela não é vazia, e acredito ser muito diferente de uma proposta de palanque."¹⁷⁸

Em declaração à imprensa ainda afirmou que "o novo sistema deverá servir de modelo para todo o Brasil"¹⁷⁹.

Outro empresário tradicional da cidade, Ângelo Gabrilli, também apoiou a municipalização:

"O novo sistema trará equilíbrio financeiro às empresas. Esse equilíbrio deve gerar também uma melhora na qualidade do serviço prestado ao usuário."¹⁸⁰

177. SINDICATO DOS CONDUTORES DO ABC

Chapéu de Bico nº 1931 (17.11.92)

178. Trecho do discurso do representante da AETC na solenidade de lançamento do novo sistema, reproduzido na Revista Trajeto nº 2 (março 1991)

179. "Diário do Grande ABC" (22.09.90)

180. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

"Santo André em Notícias" Nº 42 (15.09.90)

Porém, já em dezembro, alguns empresários começaram a reclamar de alguns índices do contrato, na palavra do presidente da AETC, Baltazar de Souza, que afirmava que "tudo que eles (prefeitura) estão inventando não vai dar em nada".

O mesmo empresário, poucos meses depois voltou a elogiar o sistema¹⁸¹, reconhecendo a sua importância na melhoria da qualidade dos transportes, devido a, segundo ele, "uma política mais aberta e transparente do poder público com relação ao reajuste das tarifas".

Se os empresários deixaram de reclamar, outros setores passaram a criticar o novo modelo, exatamente porque eles "deixavam de correr riscos":

"Para eles (empresários particulares de transporte coletivo) nunca foi tão fácil operar as suas empresas. Os aumentos de tarifa lhes caem do céu, livres de qualquer aborrecimentos, de discussões acaloradas com autoridades públicas e hostilização agressiva de alas políticas e sindicais, cujo resultado mais evidentes sempre eram ônibus depredados."¹⁸²

Mesmo a negociação salarial ficou mais fácil para os empresários, mas não devido ao sistema da municipalização; São Bernardo e Diadema tinham seus sistemas estatizados e se viram na mesma situação que Santo André.

Aparentemente, a posição dos empresários de transporte coletivo de Santo André sobre o sistema de remuneração por serviço prestado era favorável, mas não o suficiente para se posicionar claramente em sua defesa. No final da gestão de Celso Daniel, quando o sistema foi duramente criticado durante o embate com a Câmara Municipal, os empresários ajudaram a pressionar os vereadores, porque queriam receber suas remunerações, e para isso a Prefeitura precisava da verba, mas em nenhum momento a AETC, ou qualquer empresário individualmente, veio a público defender a municipalização.

Muito antes disso, na época da discussão do projeto da Taxa-Transporte, que vinha de encontro aos interesses dos empresários do transporte coletivo, a sua posição (dos empresários) foi igualmente omissa. Um dos vereadores diretamente ligado ao setor votou contra o projeto e o presidente da AETC, Baltazar de Souza declarou-se contrário ao projeto:

A questão da Taxa-Transporte trouxe para a discussão de transportes um novo segmento que, até então, não se envolvia: os empresários em geral.

Em Santo André, logo que a proposta foi ventilada, já começou a ser criticada pelos empresários, como o então presidente da Associação Comercial e Industrial de Santo André (ACISA), Antonio Carlos Girelli:

"se o transporte coletivo deve ser subsidiado, que o seja com recursos próprios da Administração, e não através de taxas, como a Prefeitura pretende."

181. Baltazar José de Souza, maior representante do Grupo Mineiro em São Paulo, iria mudar muitas vezes sua opinião sobre o sistema de contratação das empresas por serviço prestado. Sua posição sempre foi dúbia, como pode ser comprovada por seu depoimento à Revista Trajeto nº 6 pp. 38, oscilando de acordo com seus interesses mais imediatos.

182. Editorial do "Diário do Grande ABC" (02.01.92)

Nesta briga, os empresários tiveram no "Diário do Grande ABC" o seu grande aliado e porta-voz:

"Para os empresários do setor, a taxa é favorável, pois a Prefeitura terá dinheiro em caixa e isso facilita o aumento de linhas no município. Não acredito que o projeto se efetive realmente; mesmo que a Câmara aprove vai ser impossível implantá-lo. A Secretaria de Transportes vai acabar recebendo vários mandados de segurança. A Prefeitura deveria fiscalizar as firmas, obrigando-as a fornecer o vale (vale-transporte) e não criar uma nova taxa." ¹⁸³

O jornal, em sucessivos editoriais, criticou a medida tanto por discordar de seu princípio de tentar transferir parte dos ônus do sistema para os empresários, como pela defesa do conceito puramente econômico de eficiência dos serviços.

"Descarregar o ônus deste novo projeto sobre o empresariado local, na forma de cobrança de uma taxa-transporte é apelar para métodos de administração pública viciados e arcaicos, principalmente se corroborados pela lei de Robim Hood, da qual o Partido dos Trabalhadores busca se valer constantemente para justificar suas ações." ¹⁸⁴

"O simplismo administrativo contido no ato estarrece. É surpreendente que os teóricos da Prefeitura de Santo André engendrem esses subterfúgios para aumentar a receita, quando o certo seria melhorar a produtividade e eficiência da máquina, tirando o máximo proveito do dinheiro disponível." ¹⁸⁵

"Tijolo por tijolo num desenho ilógico, a atual equipe administrativa de Santo André vai tentando construir o seu castelo socializante. Como financiadores compulsórios da obra magistral, seus idealizadores e executores buscam tirar dinheiro a fórceps da burguesia abastada, tudo em nome da proteção às classes destituídas." ¹⁸⁶

f) Relação com o Partido

Como já tinha acontecido no período anterior, o PT continuou distante das decisões do dia a dia da Administração. O partido participou apenas das discussões no campo que a situação era mais delicada: a negociação salarial dos condutores.

Durante o período de maior crise com o Sindicato, representantes da direção estadual do PT e dirigentes da CUT acompanharam as negociações e os conflitos, tentando conseguir um acordo.

Porém, a sua posição era até mais delicada que a das prefeituras. Os prefeitos tinham uma

183. "Diário do Grande ABC" (12.12.90)

184. Editorial do "Diário do Grande ABC" (04.11.90)

185. Editorial do "Diário do Grande ABC" (12.12.90)

186. Editorial do "Diário do Grande ABC" (19.12.90)

posição clara a defender, que apesar de antipática frente aos trabalhadores era politicamente justificável: a tentativa de conter o aumento da tarifa, em benefício do conjunto da população. O mesmo pode ser dito do Sindicato, e de modo coerente com a sua prática. Como declarou o presidente do Sindicato, Osvaldo Cruz:

"Em nenhum momento nós podemos confundir as garantias, os direitos dos trabalhadores que operam a frota, com a questão da tarifa..."¹⁸⁷

Os representantes do partido tinham a ingrata missão de tentar conciliar o inconciliável. Como no ABC, ao contrário de uma situação semelhante na cidade de São Paulo, as administrações não cometeram nenhuma "heresia" frente à tradição do PT de defesa do direito de greve, tais como demitir funcionários ou chamar a polícia para reprimir os grevistas, eles mantiveram sua posição distante, e as situações acabaram se resolvendo pelo desgaste de uma das partes.

Fora esta questão sindical, as relações entre partido e administração foram se reduzindo aos contatos não institucionais, isto é, militantes do PT, atuando nas mais diversas frentes tinham contato com a Prefeitura. Na área de transportes, eram militantes do movimento popular ou sindicalistas que se relacionavam com outros militantes, que estavam em posições administrativas, mas nunca dentro de um espaço controlado ou promovido pelo partido. Podia ser uma conversa sobre a tarifa, uma reivindicação de uma linha, ou o empréstimo de um ônibus.

Este distanciamento de lideranças importantes teve consequências no momento da escolha do candidato do PT às eleições de 1992. O vice-prefeito José Cicote, além de se afastar da administração (ou ser afastado na sua versão) se envolveu em denúncias e entrou em confronto aberta com o prefeito. Quando chegou o momento da escolha, a maioria dos quadros da administração estavam apoiando o candidato do prefeito, o ex-Coordenador de Planejamento, Antonio Carlos Granado. Em compensação, do lado de Cicote, ficou a maioria dos vereadores, 5 dos 7 que permaneciam no PT. A disputa foi acirrada, em uma prévia disputada em dois turnos, com a vitória de Cicote por uma margem mínima de votos.

Mas o que interessa aqui é apontar a interferência desta disputa dentro da política de transportes da Administração. Cicote criticava a administração tecnocrática de Celso Daniel e defendia a "volta do PT às suas origens", ativando todos os Conselhos Populares.

Nos transportes, retomava a idéia da estatização dos serviços, considerando que a proposta da administração não havia dado certo:

"O sistema de gerenciamento adotado pela atual administração não deu certo, a tarifa está muito alta. Vou estatizar todas as empresas para baixar a tarifa."

As opiniões de Cicote sobre o transporte coletivo não eram minoritárias dentro da militância, mas as suas propostas poderiam constar de qualquer programa de governo do PT em 1982. Mesmo as defesas da estatização feitas dentro do PT, por exemplo pela Prefeitura de São Bernardo do Campo, não se colocavam de forma tão simplista.

O processo de elaboração do programa de governo acabou sendo meio esvaziado e seu espaço

187. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Revista Trajeto nº 3, outubro 1991, pp. 15

ocupado por pessoas ligadas à Prefeitura. Seja por esse motivo, seja porque a candidato precisava unificar o partido para ter maiores chances na eleição, e para isso precisava contar com o apoio dos que estavam na Administração, o documento final aprovado pelo Diretório Municipal defendia uma linha de continuidade da política que vinha sendo conduzida pela administração.

5.3.3. Conclusão

O grande passo da Prefeitura de Santo André foi criar uma estrutura institucional de gestão competente e eficaz, com clara definição de cada parte envolvida na produção do serviço: a Secretaria, a empresa pública e o setor privado. O resultado disso não foi só a melhoria da qualidade do transporte, mas como isso se deu, pela obtenção de eficiência na operação tanto do setor privado, como no setor público.

O planejamento e o acompanhamento da implantação, que exigiu a constituição de uma equipe capacitada tecnicamente, foram essenciais para viabilizá-la.

O problema da tarifa saiu de controle da administração. Um pouco devido à subestimação dos custos reais do sistema, que poderia ser evitado a partir de uma análise mais objetiva da conjuntura econômica do setor de transportes urbanos. Mas principalmente pela elevação do nível do serviço; quando as melhorias no sistema foram implantadas, não houve nenhum estudo econômico do seu impacto, que poderia ser previsível. A expectativa da aprovação da Taxa-Transporte não exime a necessidade de se buscar um fórum político de discussão de *que nível de serviço a sociedade esta disposta, ou pode, pagar*.

Esta mesma preocupação deveria nortear uma discussão sobre *quem deve/pagar estes custos e como*, dentro de um espaço que não fique restrito ao campo popular, isto é, incluindo os setores de quem se espera a contribuição.

Com relação a participação de usuários e trabalhadores, ficou comprovada a tese que o ex-prefeito Celso Daniel tem defendido, os canais de participação só tem resultado se houver por trás deles um movimento forte e consciente das possibilidades e limitações daqueles espaços. Em Santo André, o movimento dos usuários tem uma tradição de lutas e demonstrou que sabe se aproveitar deste tipo de canal, mas estava bastante desmobilizado; os condutores tem capacidade de mobilização, mas nenhuma sensibilidade para a discussão das políticas de transporte coletivo, além de seu lado sindical. Falta refletir um pouco mais sobre qual o papel que o poder público pode jogar para superar estas limitações, que vá além da simples criação do espaço.

Ainda com relação aos trabalhadores, principalmente dentro de uma empresa pública, não se encontrou uma maneira de comprometê-los com o projeto político da empresa e do sistema de transporte, transformando-os em verdadeiros servidores públicos e defensores do modelo, sem que seja pela via corporativista.

Finalmente, com relação ao PT, não foi criado um canal que permitisse manter a cobrança das diretrizes programáticas sobre a administração municipal, sem que isto signifique a sua subordinação em funções executivas, e de outro lado possibilitasse a socialização das experiências acumuladas na administração permitindo uma discussão crítica das propostas políticas e das diretrizes.

CAPÍTULO VI

Conclusões

6.1. A Política de Transportes do PT

O primeiro fato que chama a atenção na análise das experiências das administrações do Partido dos Trabalhadores, é a grande diversidade de caminhos adotados na condução de suas políticas de transporte coletivo, não só em Diadema e Santo André.

Algumas cidades optaram pela estatização do serviço de transporte coletivo urbano (Santos e São Bernardo do Campo), outras pela municipalização (São Paulo e Santo André). Diadema, que estatizou inicialmente, abriu novamente espaço para a operação privada. Piracicaba administrou com uma Câmara de Compensação, em conjunto com os empresários locais. O PT, ao fazer um balanço de suas administrações, não fez críticas a nenhuma destas alternativas (ver Partido dos Trabalhadores, 1992). Se soluções tão distintas podem ser entendidas como inseridas dentro de uma mesma política, a primeira questão que se coloca é: existe uma política de transportes do PT?

No Capítulo I assumi, a priori, a existência dessa política, agora é o momento de rever esse conceito.

O PT, em 1988, apresentava para a sociedade um conjunto bastante claro de propostas, que poderia figurar uma política: estatização com controle popular, implantação da tarifa real e luta pela tarifa social e criação de mecanismos de participação e controle popular. Porém, no momento da implementação nas Prefeituras que conquistou, nem todos esses pontos foram sustentados, ou não apresentaram os resultados esperados. As administrações municipais, na prática, colocaram em cheque aquelas propostas como medidas eficazes, consistentes ou necessárias para melhorar o serviço oferecido à população.

Nem todas as administrações petistas implantaram plenamente estas propostas, e o sucesso de suas ações não dependeu delas. Entendo portanto que, neste sentido, a política do PT teria apresentado sérias dificuldades de efetivação, ou não deu conta dos problemas que buscava superar.

Por outro lado, é possível identificar um certo padrão de atuação na condução das ações de transporte nas diversas cidades que o partido administrou. Assim, se a idéia de política for entendida de uma maneira mais genérica, explicitada por um conjunto de diretrizes que sejam referências para as administrações municipais, a resposta pode ser sim.

O PT construiu, ao longo de sua trajetória política, uma identidade interna e externa que lhe associou a algumas diretrizes, que chamei anteriormente de "linhas de força", e que o situam dentro do campo progressista de formulação de propostas para o TCU no País. Creio que estas diretrizes podem ser resumidas a dois pontos: *desprivatização do Estado*, colocando as políticas públicas a serviço dos interesses da maioria da população e a necessidade de *controle da sociedade sobre o Estado*.

A posição do partido nestas questões é reconhecida pelas lideranças, pelos militantes e até mesmo por setores da sociedade que não possuem nenhum vínculo com o PT.

Se, dentro do PT, no início das administrações, a posição dos que defendiam a primeira visão era quase absoluta, hoje a situação mudou, principalmente junto aos setores que mais se

aproximaram das experiências de gestão municipal.

Já em 1988, alguns defendiam que as prefeituras não deveriam se ater àqueles pontos como uma camisa de força. O "Caderno de Políticas Municipais", produzido pela Comissão de Políticas Públicas, sugeria que os candidatos elaborassem seu programa de governo e sua plataforma a partir das propostas do partido, mas considerando as condições sociais, econômicas e políticas de seus municípios.

Do mesmo modo, ainda hoje outros segmentos entendem que administrar o transporte, segundo a linha do Partido dos Trabalhadores, exige, em qualquer situação, a aplicação daquelas três propostas: estatização da operação do serviço municipal, redução da tarifa, participação e controle popular.

As referências específicas às experiências de Diadema e Santo André mostraram que as condicionantes locais exercem uma forte influência no momento de implementação das políticas. Ou seja, a sua formulação centralizada, como vinha acontecendo no PT até o final da década passada, tem limitações, se bem que não se deva cair no extremo oposto de propor a abolição deste espaço. É sem dúvida um desafio a compatibilização entre o fórum partidário de reflexão sobre as políticas públicas e definição de soluções específicas para esta ou aquela cidade.

Por outro lado, começa a crescer no PT uma visão de que as propostas, como vinham sendo formuladas não dão conta das questões centrais que estão colocadas para o Estado brasileiro. Esse ponto será melhor explicado adiante.

Finalmente, as mudanças na concepção do que é a política do PT acompanharam uma evolução por que o partido passou nestes últimos anos. Resumidamente, de uma perspectiva de oposição para a de se tornar uma alternativa de governo, da postura de denúncia para a de proposição, da visão de derrubar o Estado para a disputa pela hegemonia na sua condução.

Nessa nova postura, as propostas de políticas públicas deixaram de ter como ponto central princípios histórico-ideológicos, cedendo espaço para uma linha de resposta para os problemas imediatos da sociedade, tal como ela está, e a partir dela transformá-la.

A experiência concreta das administrações demonstrou ainda a existência de dois graves problemas políticos: na avaliação do papel político dos agentes envolvidos e na compreensão dos espaços de disputa da sociedade.

Quanto aos agentes, a identificação sumária dos usuários e trabalhadores como aliados e dos empresários de transporte como adversários, que estava fortemente presente no discurso petista, se mostrou insuficiente. Esta classificação simplista, além de não levar em conta outros segmentos decisivos, como os setores empresariais não relacionados diretamente na produção dos serviços, não deu conta da ocorrência de conflitos entre os primeiros, como será explicado adiante, nem aproveitou o potencial de apoio dos empresários de ônibus a alguns projetos importantes.

Do mesmo modo, um espaço político tradicional e importante como são as Câmaras de Vereadores, foi menosprezado, em detrimento do investimento nos canais de participação direta. Na maioria das cidades que administrou o PT enfrentou sérias dificuldades com o legislativo, mesmo nas bancadas com aparente proximidade política, sem falar dos próprios vereadores petistas.

6.2. As Propostas de Ação do PT

Com relação às três propostas apresentadas anteriormente como sendo o núcleo central da política de transportes do PT, a avaliação dos resultados das administrações permite fazer algumas considerações.

Em primeiro lugar, com referência à estatização. Os resultados operacionais e financeiros da empresa municipal de Diadema, já na primeira gestão, abalaram esta tese. Pelo menos naquele caso, a criação da ETCD não garantiu a melhoria da qualidade, não contribuiu para a redução das tarifas e nem serviu como elemento de democratização do Estado. Porém não foi essa experiência que mais interferiu para o questionamento desta proposta, e sim a resistência de muitas administrações petistas em seguir este caminho, obtendo mesmo assim bons resultados na perspectiva das "linhas de força" já citadas, contribuindo para a reformulação do próprio papel do Estado:

"... podemos encontrar no transporte um dos melhores exemplos de mudança da concepção do papel do Estado. A cultura petista há muito tem trabalhado a visão estratégica de estatização dos transportes coletivos. Contudo, a experiência de nossas administrações indica que a estatização não é uma condição necessária para tornar o transporte eficiente e barato." (Partido dos Trabalhadores, 1992, pp. 18/19)

A este comentário, à luz da experiência de Diadema, poderia ser acrescentado que além de não ser necessária, a estatização não é uma condição suficiente para se atingir uma nova relação na produção desse serviço.

Também de acordo com a nova postura do partido, a relação com o setor privado mudou de patamar, passando de um visão de exclusão dos empresários da prestação dos serviços para uma estratégia de parceria, sob controle do poder público.

Mais uma vez, reforçou-se a tese de que pouco importa se a propriedade dos meios de produção do serviço é pública ou privada, mas sim a reconquista do caráter público do serviço. Neste ponto, em Diadema houve um claro e preocupante retrocesso na última fase analisada, não pela introdução da parceria com o setor privado, mas pela falta de instrumentos de controle e de fiscalização sobre as empresas, que pudessem evitar os problemas de qualidade ocorridos não só no setor privado, mas também na empresa municipal.

Quanto à segunda proposta, de luta pela mudança no financiamento do serviço, as experiências contribuíram de modo diverso, não questionando a linha inicial, mas constatando a sua insuficiência. Nas suas administrações o PT implantou processos de cálculo tarifário com base nos dados reais do custo dos serviços, inclusive criando espaços de participação de representantes de usuários e de trabalhadores na sua discussão. No primeiro momento, foi possível identificar a possibilidade de redução de custos que poderiam ser atribuídos a uma exagerada rentabilidade dos empresários. Porém, eliminadas estas "gorduras", o transporte continuou caro, principalmente onde houve melhoria na qualidade do serviço.

Nos casos onde a forma de gestão incluía uma empresa pública, ou formas alternativas de remuneração dos serviços (por serviço prestado ou com câmaras de compensação), as administrações tiveram que se preocupar inclusive em manter um nível adequado de remuneração dos serviços, se contrapondo muitas vezes ao partido, à militância e aos

movimentos populares para reajustar as tarifas.

Dentro de vários setores do partido, principalmente entre os que passaram pelas administrações, cresceu a consciência que o transporte bom não é barato e que, para garantir acessibilidade a um serviço de padrão razoável para o conjunto da população, é necessário buscar novas fontes de financiamento para o sistema de transportes. A luta pela incorporação dos beneficiários indiretos no custeio dos serviços se consolidou. A idéia não era nova, mas nos programas de governo elaborados para as eleições estava em segundo plano com relação à limitação do lucro dos empresários do setor.

A proposta original do PT não partia da constatação de uma crise no financiamento do serviço, e sim de uma super-exploração pelo setor privado. Ainda que isto ocorresse em algumas situações, não era mais a realidade do sistema, pelo menos a partir do início da década de 80, como foi assinalado na evolução da organização dos transportes no País apresentada no Capítulo II.

Mesmo nas cidades onde a proposta não era o simples enfrentamento com os empresários, mas sim uma reorganização da gestão do sistema, como Santo André, as prefeituras não souberam tirar proveito dos interesses momentaneamente envolvidos nas disputas políticas: poderiam, por exemplo, buscar o apoio dos empresários de ônibus para o embate com outros setores empresariais, na aprovação e na viabilização de propostas como a Taxa-Transporte, mas não o conseguiram.

Finalmente, com relação à participação popular, o discurso pouco mudou. Estranhamente, foi o ponto onde reconhecidamente menos se avançou nas experiências de administração.

Em todas as cidades foram criados os chamados "Canais Institucionais de Participação", com Conselhos de Transporte Municipais, Conselhos de Administração das Empresas Públicas, Comissões Tarifárias, eleições de representantes de funcionários para compor diretorias, e outras formas de abertura de espaço para controle e participação direta nas decisões. Estes mecanismos tiveram maior ou menor poder de decisão, dependendo da realidade de cada local e do grau de organização das entidades que deles participaram.

Além da criação desses espaços institucionais de participação, dois aspectos poderiam ser considerados como avanços na perspectiva de uma gestão mais democrática do Estado, no modo de implementação das políticas.

O primeiro deles está na própria origem das propostas encaminhadas pelas administrações do PT. Com maior ou menor detalhamento nos Programas de Governo, e com mais ou menos resultados na sua implementação, elas apresentavam uma forte vinculação com as demandas populares:

"O Plano de Governo Municipal do PT deve centrar-se nas reivindicações e lutas dos movimentos populares de cada município e expressar as diretrizes políticas do partido dirigidas ao conjunto da população local¹⁸⁸"

188. PARTIDO DOS TRABALHADORES (1987)

Diretrizes para a Elaboração do Plano de Governo Municipal do PT
em "Caderno de Política Municipal do Partido dos Trabalhadores"

Mantida a ressalva feita no Capítulo III sobre até que ponto essas reivindicações foram inseridas nos movimentos populares a partir de uma perspectiva ideológica de uma parte de seus componentes (não restrita a filiados ao PT), ou foi fruto de sua própria elaboração, é fato que nas plataformas municipais apresentadas pelo PT nas eleições de 1988, estavam presentes as bandeiras de luta de quase todas as entidades populares organizadas na área de transportes.

"Essas bases políticas passaram a fazer parte dos programas das entidades populares que cresceram em organização e mobilização..."

A partir de propostas amadurecidas política e socialmente e apoiadas por esses movimentos e muitos outros de igual nível de organização, mobilização e respeito político é que os programas de governo das atuais administrações foram elaborados.

O modo petista de governar o transporte não é, portanto, um projeto tecnocrático ou feito em gabinetes. Ele foi uma autêntica proposta popular que muito auxiliou a vitória eleitoral dessas administrações..." (Partido dos Trabalhadores, 1992, pp. 70)

O segundo aspecto a ser ressaltado está na condução cotidiana das políticas setoriais. Independentemente da existência de canais de participação formalizados, muitas ações foram elaboradas e implementadas a partir de processos amplos e abertos de discussão em bairros, ou com lideranças setoriais, inclusive empresariais. De qualquer forma, os espaços de decisão foram ampliados, ainda que muito aquém das expectativas iniciais.

Esses dois pontos foram bastante desprezados até por lideranças e militantes petistas na análise das administrações, levando a algumas críticas que afirmavam não ter havido nenhuma mudança na prática política tradicional, presas a debates sobre composição, atribuições e poder das entidades de representação direta.

"... situações informais, episódicas, suscitadas pela população em seu cotidiano, a partir de interesses manifestos, são desprezadas, a despeito de sua riqueza e potencialidade." (Daniel, 1991, pp. 17)

De qualquer forma, mesmo a eficácia dos instrumentos de controle e participação direta foram questionados. Os espaços que foram implantados, não foram suficientes para garantir o controle social sobre as administrações, melhorar os serviços, ou democratizar o Estado. Nem mesmo a continuidade dos projetos global e setoriais iniciados pela gestão petista foi garantida. Em cidades que o PT administrou e perdeu as eleições para a Prefeitura em 1992, seus adversários desmontaram boa parte das políticas implantadas, com pouca ou nenhuma resistência destas instâncias.

Consequentemente, pelo menos dentro dos setores que participaram das administrações, foi reforçada a concepção de que a força desses instrumentos não está na administração pública, mas na organização e na representatividade dos movimentos sociais que os sustentam.

Finalmente, ainda no que se refere à participação popular, um fato da maior importância foi a vivência de conflitos com os setores que o PT julgava representar, no caso dos transportes com os usuários e com os trabalhadores de transporte coletivo.

Na relação com os usuários, os limites surgiram de maneira mais clara na gestão da política tarifária, onde as necessidades de recursos para manter um sistema de transporte de qualidade conflitava com a redução da capacidade de pagamento da população; mas problemas também ocorreram entre a reivindicação de serviços e a racionalidade técnica e econômica na sua

organização.

Mas foi na questão sindical que ocorreram os maiores conflitos. As greves nos transportes coletivos ocorreram em quase todas as cidades administradas pelo PT, e a posição das prefeituras foi muitas vezes duramente criticada pelos setores sindicais do partido.

As formulações do partido tinham os trabalhadores, de maneira genérica, como os seus representados, aliados e defensores incondicionais de suas propostas. Eventuais possibilidades de conflitos nesse campo aparentemente jamais tinham sido consideradas. As greves nos transportes coletivos, por exemplo, trouxeram essa debilidade à tona, contrapondo os interesses de uma determinada categoria profissional aos do conjunto da população.

As discussões dentro do PT sobre as políticas sociais não se cruzavam com as de política sindical, exceto pela suposição que os trabalhadores do setor seriam aliados na mudança do caráter privado dos serviços públicos, no embate com os empresários. Com a responsabilidade das administrações municipais, o partido se defrontou com uma incômoda realidade: optar entre a justiça das demandas e a capacidade de atendê-las. Se nas primeiras experiências de Diadema e Fortaleza os conflitos não chegaram a aparecer no primeiro plano das disputas, depois de 1989 a situação mudou.

A defesa incondicional do direito de greve, que não encontrava nenhuma voz dissonante dentro do partido, passou a ser questionada pela prática das administrações municipais no caso dos serviços públicos essenciais. A necessidade de manutenção de um nível mínimo de atendimento, a crítica aos "excessos" cometidos nas paralisações e, principalmente, a discussão sobre a subordinação da sociedade aos interesses de uma categoria, passaram a dividir opiniões dentro do partido. Não cabe aqui nenhuma conclusão sobre estas questões, mas apenas apontar que a perspectiva do Partido dos Trabalhadores em se tornar uma opção de governo para o País exige uma resposta a elas, se possível dentro de um projeto a médio e longo prazo.

6.3. As Administrações Petistas

Na perspectiva colocada inicialmente para esse trabalho, de fazer uma avaliação comparativa das experiências de implantação da política de transportes do Partido dos Trabalhadores, as análises ficaram mais restritas ao período de 1989 a 1992. O principal motivo deste recorte foi a suposição de que, até as eleições de 1988, as propostas do partido ainda estavam pouco amadurecidas, não só pela falta de aplicação prática, mas pela própria postura do PT frente à sociedade. Conforme a periodização apresentada no Capítulo III, apenas a partir de 1985 a preocupação com a governabilidade passou a ganhar maior espaço dentro das propostas do partido.

Em função disso, a primeira gestão do PT frente à Prefeitura de Diadema foi tratada mais pela sua contribuição na formulação das propostas do PT naquele período, do que na avaliação da sua experiência concreta.

As experiências das administrações do Partido dos Trabalhadores, em particular na área dos transportes coletivos, foram muito diversas. A análise desses dois casos, Diadema e Santo André, não poderia esgotar a sua complexidade, mas pode trazer alguns pontos importantes para a discussão de experiências inovadoras de gestão dos serviços públicos.

Afinal, partindo de um conjunto de propostas mais ou menos uniforme, por que as ações concretas foram tão distintas? E o que estas experiências apresentaram em comum?

As explicações para isto podem passar por diversos aspectos: pela diversidade das condições locais, sejam políticas, econômicas, sociais ou culturais; pelo processo de desenvolvimento das relações históricas de cada cidade; pelo perfil e pelas características das lideranças locais, em particular do prefeito, apenas para citar alguns. Porém, para esse trabalho, o que mais interessa são os limites da proposta global do partido frente a todas estas condições específicas de cada cidade.

Esta discussão remete aos aspectos abordados nos dois itens anteriores. Considerando a política de transportes do PT como um conjunto de diretrizes gerais norteadoras dos atos das administrações municipais, podem ser feitas as seguintes observações:

Em primeiro lugar, existiu uma correspondência entre as propostas implantadas pelas administrações e os estágios de desenvolvimento da visão global do PT. Esse fato fica bastante claro em Diadema, a única cidade que o partido administrou ao longo de todo o período abordado. Na primeira gestão, de Gilson Menezes, a ação da prefeitura reproduziu claramente o estágio da discussão acumulada no partido, pelo menos em dois aspectos: na sua priorização inicial à questão tarifária e no processo de estatização do serviço como única solução para o setor. Na segunda gestão, tanto em Diadema como em Santo André, as administrações buscaram uma atuação mais pragmática, menos limitada aos princípios iniciais e mais adequadas à realidade de cada município.

A relação com o setor privado também evoluiu. Em 1989, quando se iniciam a gestão de Celso Daniel e José Augusto, as próprias posições do PT apresentavam mudanças. Havia mais espaço para a negociação com os setores empresariais. Nas duas cidades, em 1992, as administrações chegaram ao final de seus mandatos com uma relação consolidada com o setor privado, sem entrar aqui no mérito dessa relação.

O movimento contrário entretanto pouco ocorreu. As experiências concretas de administração pouco alteraram os discursos setoriais do partido, exceto nos setores diretamente ligados às gestões municipais.

O esgotamento e os limites das posições colocadas pelo PT em 1988, pelo menos para as questões dos transportes coletivos urbanos, foram apontados pelos grupos técnicos responsáveis pela sua condução nas cidades administradas pelo PT no Estado de São Paulo, no I Congresso Setorial de Transportes do Partido dos Trabalhadores realizado em Piracicaba em agosto de 1991.

O documento final do Congresso, editado pela Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais, apontava os pontos de estrangulamento da proposta petista e indicava rumos para a sua reformulação em direção de uma *Municipalização Popular dos Transportes*, entendida como "o poder público assumir na totalidade o controle do serviço de transporte e dando bases para que haja sua continuidade através de efetivos mecanismos de controle social".

Porém, no conjunto do partido, as propostas elaboradas para as eleições municipais de 1992, mesmo em algumas cidades administradas pelo PT, continuaram praticamente iguais às de 1988.

Quanto às especificidades locais, não pretendo analisá-las, mesmo porque, apesar de terem até influenciado de modo determinante algumas decisões, por definição não poderim ser

Afinal, partindo de um conjunto de propostas mais ou menos uniforme, por que as ações concretas foram tão distintas? E o que estas experiências apresentaram em comum?

As explicações para isto podem passar por diversos aspectos: pela diversidade das condições locais, sejam políticas, econômicas, sociais ou culturais; pelo processo de desenvolvimento das relações históricas de cada cidade; pelo perfil e pelas características das lideranças locais, em particular do prefeito, apenas para citar alguns. Porém, para esse trabalho, o que mais interessa são os limites da proposta global do partido frente a todas estas condições específicas de cada cidade.

Esta discussão remete aos aspectos abordados nos dois itens anteriores. Considerando a política de transportes do PT como um conjunto de diretrizes gerais norteadoras dos atos das administrações municipais, podem ser feitas as seguintes observações:

Existiu uma correspondência entre as propostas implantadas pelas administrações e os estágios de desenvolvimento da visão global do PT. Esse fato fica bastante claro em Diadema, a única cidade que o partido administrou ao longo de todo o período abordado. Na primeira gestão, de Gilson Menezes, a ação da prefeitura reproduziu claramente o estágio da discussão acumulada no partido, pelo menos em dois aspectos: na sua priorização inicial à questão tarifária e no processo de estatização do serviço como única solução para o setor. Na segunda gestão, tanto em Diadema como em Santo André, as administrações buscaram uma atuação mais pragmática, menos limitada aos princípios iniciais e mais adequadas à realidade de cada município.

A relação com o setor privado também evoluiu. Em 1989, quando se iniciam a gestão de Celso Daniel e José Augusto, as próprias posições do PT apresentavam mudanças. Havia mais espaço para a negociação com os setores empresariais. Nas duas cidades, em 1992, as administrações chegaram ao final de seus mandatos com uma relação consolidada com o setor privado, sem entrar aqui no mérito dessa relação.

O movimento contrário entretanto pouco ocorreu. As experiências concretas de administração pouco alteraram os discursos setoriais do partido, exceto nos setores diretamente ligados às gestões municipais.

O esgotamento e os limites das posições colocadas pelo PT em 1988, pelo menos para as questões dos transportes coletivos urbanos, foram apontados pelos grupos técnicos responsáveis pela sua condução nas cidades administradas pelo PT no Estado de São Paulo, no I Congresso Setorial de Transportes do Partido dos Trabalhadores realizado em Piracicaba em agosto de 1991.

O documento final do Congresso, editado pela Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais, apontava os pontos de estrangulamento da proposta petista e indicava rumos para a sua reformulação em direção de uma *Municipalização Popular dos Transportes*, entendida como "o poder público assumir na totalidade o controle do serviço de transporte e dando bases para que haja sua continuidade através de efetivos mecanismos de controle social".

Porém, no conjunto do partido, as propostas elaboradas para as eleições municipais de 1992, mesmo em algumas cidades administradas pelo PT, continuaram praticamente iguais às de 1988.

As administrações petistas, tomados os dois exemplos, tiveram alguns pontos em comum no tratamento dos serviços de TCU. Independentemente dos resultados obtidos, o transporte foi

generalizadas e, pela sua importância local, já foram comentadas nos Capítulos IV e V. Caberia apenas comentar alguns aspectos que interferiram na implementação das políticas do partido.

No aspecto político, um dos pontos mais importantes foi o relacionamento com o legislativo, diverso em função da composição da Câmara e da postura do executivo nessa relação. Também foi decisivo, em muitos momentos, o respaldo da administração dentro das instâncias partidárias, em particular com o Diretório Municipal.

A estrutura dos organismos municipais de gestão, em termos de capacitação técnica e política, e disponibilidade de recursos humanos, materiais e financeiros, foi outro fator que influenciou no processo de implementação das políticas públicas. Ainda nesse aspecto, incluiria a importância da formulação de um plano de governo capaz de articular apoios e apresentar propostas efetivas de intervenção que consigam traduzir as linhas gerais do partido para as expectativas da população e as condições locais.

Especialmente, as administrações do PT tiveram um ponto em comum, a tentativa de dar um tratamento novo aos serviços públicos. Em Diadema, durante 10 anos, e em Santo André, durante 4, houve uma clara inversão de prioridades e uma predominância de investimentos nas áreas sociais. As duas cidades procuraram reorganizar os serviços de transporte coletivo, ainda que com resultados diferentes.

Independentemente dos resultados obtidos, o transporte foi uma das principais áreas de atuação destas Prefeituras, que procuraram de um modo ou de outro mudar a sua estrutura de gestão.

Ao contrário dos governos que as antecederam (Diadema até 1982 e Santo André até 1988), as Prefeituras petistas investiram na regulação do transporte municipal - fiscalizando, intervindo, estatizando ou municipalizando. Mesmo a falta de controle público no processo de privatização de parte dos serviços em Diadema, no final do mandato de José Augusto, se deveu mais a problemas de competência técnica e administrativa do que a uma orientação política. Esta posição de recuperar o caráter público do serviço poderia ser generalizada para as demais experiências do PT no Estado de São Paulo.

O problema é que, além de se contrapor à herança de privatização dos serviços públicos historicamente constatada, a ação do PT deveria estruturar os princípios de um novo modelo. Entre os pontos que ficaram sem resposta, estão: a melhoria da eficiência da burocracia estatal, responsável pelas atividades de gestão ou de operação, emperrada por vícios e entraves burocráticos e legais; o equacionamento de uma nova forma de financiamento dos serviços, incluindo recursos além da tarifa no custeio e no investimento; e a constituição de uma proposta hegemônica para a organização dos serviços que consiga bases de sustentação política junto aos diversos agentes envolvidos.

BIBLIOGRAFIA

- AFFONSO, Nazareno S. (1987) - "Chega de Enrolação, Queremos Condução" - Brasília, EBTU, 1987
- AZEVEDO, Ricardo (1988) - "Conselhos Populares: Uma Varinha de Condão?" - em Teoria & Debates nº 4 - São Paulo, Partido dos Trabalhadores, 1988
- BIALOWAS, Branca e LADEIRA, Ricardo Mendanha (1991) - "Reorganizando o Transporte Público" - em Revista TRAJETO nº 2 (março 1991) pp.08/14.
- BICALHO, Marcos P. (1987) - "Participação Comunitária: Uma Armadilha?" - em Anais do II Encontro Nacional sobre Participação Comunitária em Decisões de Transportes, pp. 254/258 - Brasília, EBTU, 1987.
- CACCIA BAVA, Sílvia (1983) - "Os Conselhos Populares: As Propostas do PMDB e do PT" - em Desvios, nº , agosto 1983
- CACCIA BAVA, Sílvia e outros (s/d) - Poder Local, Políticas Públicas e Participação Popular: Relatório de Pesquisa - xerox
- CARDOSO, Sílvia (1992) - "Transporte Coletivo em Santo André" - em Revista TRAJETO, nº 6.
- CARVALHO, Maurício Muniz Barreto de (1990) - "A Gestão do Transporte Coletivo no Município de Diadema SP : Um Estudo de Caso" - Dissertação de Mestrado apresentada na EAESP/FGV.
- CHEIBUB, José Antonio Borges (1985) - Capacidade de Governo no Serviço de Transporte Público: O caso de São Paulo - São Paulo, IDESP.
- COING, Henri (sem data) - Les Services Urbains Revisités - xerox
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE - CEPAL (1988) - "Regulamentação e Subvenção do Transporte Urbano: Argumentos a Favor e Contra" - em Revista dos Transportes Públicos nº 41 (setembro 1988) - São Paulo, ANTP, 1988.
- COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO - CMTC (1985) - Reorganizando o Transporte Coletivo de São Paulo - Cadernos Técnicos CMTC nº 2
- CORNEJO, Ione Marisa & PACHECO, Regina S. (1985) - Articulação Público/ Privado na Oferta de Transportes em São Paulo: Evolução Recente e Perspectivas - trabalho apresentado no III Concurso Nacional de Monografias sobre Transportes Urbanos.
- DANIEL, Celso (1982) - O PT e a Questão Municipal - Belo Horizonte, Partido dos Trabalhadores / Secretaria de Políticas Públicas do Diretório Regional de Minas Gerais, 1987.

- DANIEL, Celso (1987a) - Transporte Coletivo Urbano: O Estado, O Mercado e Os Movimentos Sociais - Xerox
- DANIEL, Celso (1987b) - Participação Popular no Poder Local: Referências e Indagações para Contribuir com o Debate - Xerox
- DANIEL, Celso (1988a) - Poder Local no Brasil Urbano - Xerox
- DANIEL, Celso (1988b) - Movimentos Sociais em Transporte Coletivo: A Experiência da Associação de Usuários de Santo André - São Paulo, EDUC.
- DANIEL, Celso (1988c) - "Participação Popular" - em Teoria & Debates nº 2 - São Paulo, Partido dos Trabalhadores, 1988
- DANIEL, Celso (1991) - As Administrações Democráticas e Populares em Questão - xerox
- EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTES DE SANTO ANDRÉ - EPT (1992) - Relatório de Administração 1991
- FAGNANI, Eduardo e CADAVAL, Maurício E. G. (1989) - "O Novo Cenário da Política Social no Brasil: O Caso do Transporte Coletivo" - em O Enfrentamento da Questão Social: Experiências Municipais, pp. 29/47 - São Paulo, FUNDAP, 1989.
- GODARD, Xavier (1988) "Transportes Urbanos nos Países em Desenvolvimento: Livre Concorrência ou Regulamentação?" - em Revista dos Transportes Públicos nº 42 (dezembro 1988) pp. 05/24.
- ITACARAMBI, Paulo (1985) - "A Administração da Operação do Transporte Coletivo por Ônibus em São Paulo: Pública ou Privada?" - Dissertação de Mestrado apresentada na EAESP/FGV.
- ITACARAMBI, Paulo (1990) - O Transporte Coletivo em Santo André: Diagnóstico para Taxa Transporte - xerox.
- JACOBI, Pedro (1983) - "Prefeituras Democráticas, Movimentos Sociais e Poder Local: Prticipação, Cooptação ou Autonomia" - em Espaço & Debates nº 9 - São Paulo, NERU, 1983.
- JACOBI, Pedro e NUNES, Edison (1984) - "Movimentos Sociais Urbanos da Década de 80: Mudança na Teoria e na Prática" - em Espaço & Debates nº 10 - São Paulo, NERU, 1984.
- JACOBI, Pedro e NUNES, Edison (1986) - Ação Coletiva na Grande São Paulo: do Populismo aos Dias de Hoje - Recuperando as Lutas Populares Urbanas por uma Cidadania Plena - Relatório de Pesquisa - São Paulo, FGV, 1986
- JACOBI, Pedro (1989) - Movimentos Sociais e Políticas Públicas - São Paulo, Cortez, 1989
- JARAMILLO, Samuel (1983) - "Crise dos Meios de Consumo Coletivo Urbano e Capitalismo Periférico" - em Espaço & Debates nº 18 - São Paulo, NERU, 1986.

- KHAIR, Amir (1983) - "Proposta de Política de Transportes Coletivos" - em Caderno de Transportes do PT
- LAMARCA, Carlos A. e AMARAL, Marcelo C. (1991) - "Custos e Nível de Serviço na Receita Pública de Santo André" - em Relatórios Técnicos, Comunicações Técnicas e Resumos do 8º Congresso Nacional de Transportes Públicos - São Paulo, ANTP, 1991.
- MENEZES, Gilson (1987) - "Diadema: A Municipalização do Transporte Coletivo" - em II Caderno de Transportes do PT.
- MORALES, Carlos e AFFONSO, Nazareno (1990) - "Negócios à Parte" - em Teoria & Debates nº 11 - São Paulo, Partido dos Trabalhadores, 1990
- OLIVEIRA, Francisco de (1985) - "Além da Transição, Aquém da Imaginação" - em Novos Estudos CEBRAP nº 12 (junho 1985).
- OLIVEIRA, Francisco de (1986) - "Qual é a do PT?" - em E Agora PT? Caráter e Identidade - São Paulo, Brasiliense, 1986.
- PACHECO, Regina S. - "Transporte por Ônibus em São Paulo: Operação Mista, Caráter Privado" em Revista dos Transportes Públicos nº 40 (junho 1988) - ANTP, São Paulo.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES (1982) - Uma Contribuição à Discussão da Política de Transporte do PT - xerox
- PARTIDO DOS TRABALHADORES (1984) - Caderno de Transportes do PT
- PARTIDO DOS TRABALHADORES (1984) - "Encontro de Transportes do Partido dos Trabalhadores" - em Cadernos da Comissão de Movimentos Populares nº 1, março 1984
- PARTIDO DOS TRABALHADORES (1987) - II Caderno de Transportes
- PARTIDO DOS TRABALHADORES (1992) - O Modo Petista de Governar
- PINTO, Valeska Peres (1989) - "Os Desafios Postos à Participação Popular" em E Agora? nº 2 (novembro 1989)
- PINTO, Valeska Peres (1992) - Administração Popular de Fortaleza: Gestão de Maria Luiza Fontenele - 1986-88 - em POLIS Publicações nº 6
- KGS ENGENHARIA S/C LTDA. (1989) - Conceituação Técnico-Política da Criação da Empresa Pública de Transportes de Santo André e da Implantação do Novo Modelo de Gestão
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ (1991) - Santo André, Cidade e Imagens
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ (1991) - Avaliação da Política de Transportes de Santo André: Síntese do Seminário

- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ (1991) - Sumário de Dados de Santo André - 1991
- SADER, Eder (1988) - Quando Novos Personagens Entram em Cena: Experiências, Falas e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80) - São Paulo, Paz e Terra, 1988
- SAIDEK, Maria Tereza Alna (1991) - "Poder Local, Perspectivas da Nova Ordem Constitucional" - em São Paulo em Perspectiva vol. 5 nº 2 (abril/junho 1991) - Fundação SEADE, São Paulo, 1991.
- SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS METROPOLITANOS - SNM (1983) - Transporte Coletivo: Um Direito do Cidadão - Proposta para Programa de Governo Democrático na RMSP.
- TELLES, Vera S. & CACCIA BAVA, Silvio (1981) - "O Movimento do Ônibus: A Articulação de um Movimento Reivindicatório de Periferia" - em Espaço & Debates nº 1 - São Paulo, NERU, 1981.